



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES



TESIS

CONSULTA PREVIA, LIBRE, INFORMADA Y DE BUENA FE: CASO
ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

PRESENTADA POR

ALEJANDRA PATRICIA ORTIZ HERNÁNDEZ

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS

DIRECTOR DE TESIS

DOCTOR VICTOR NESTOS AGUIRRE SOTELO

Monterrey, Nuevo León, México.

La presente tesis presentada para la obtención de la maestría En Ciencias Políticas es original, siendo resultado de mi trabajo personal, el cual no he copiado de otro trabajo de investigación

Declaro que el trabajo de investigación que pongo en consideración para evaluación no ha sido presentado anteriormente para obtener algún grado académico o título, ni ha sido publicado en sitio alguno.

A mis padres, Naida Flor Hernández Walls y Eleazar Ortiz Sánchez, gracias por el amor y el valor. A Juan Francisco Garza por acompañarme en este proceso y ver tanto en mí. A Juan Francisco Garza García y Blanca Lilia Arrambide del Bosque por el apoyo incondicional a este proyecto de vida que nos ha hecho familia.

Me queda agradecer a las instituciones que me han prestado apoyo en el curso de mis presentes estudios. En primer lugar, a mi Alma Máter, la Universidad Autónoma de Nuevo León que en su Facultad de Ciencias Políticas y relaciones Internacionales tuvo a bien recibirme y poner a mi disposición una educación de alta calidad, a sus directivos y sus catedráticos que además de la ciencia nos otorgaron apoyo en cada parte de este proceso educativo. Agradezco igualmente al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por su compromiso con los programas de calidad y sus alumnos, a los que se nos ha prestado el apoyo económico para poder cursar nuestros estudios de posgrado.

Hago mención especial en estos agradecimientos a los directores de mi tesis, los Doctores Víctor Néstor Aguirre Sotelo y Claire Elizabeth Grace Wright por sus inconmensurable enseñanza, por invitarme a pertenecer a su proyecto de investigación, por su amistad y especiales atenciones a mi persona.

Indice general

CAPÍTULO I. METODOLOGÍA.....	2
1.1 Introducción	2
1.2 Antecedentes	3
1.3 Problema	8
1.4 Justificación.....	9
1.5 Objetivos.....	10
1.6 Hipótesis general.....	10
1.7 Propuesta metodológica	11
CAPÍTULO II. LOS PUEBLOS INDÍGENAS	14
2.1 La construcción del Estado nación mexicano y los pueblos indígenas.....	15
2.2 La “cuestión indígena” en el plano internacional	18
2.3 Las reformas en materia indígena en México.....	20
2.3.1 Reformas en el Estado de Nuevo León: Reforma Constitucional al artículo 2° y Ley Reglamentaria	21
CAPÍTULO III. CONSULTA PREVIA, PREVIA, LIBRE, DE BUENA FE y DE PROCEDIMIENTO CULTURALMENTE ADECUADO	23
3.1 Elementos de la consulta.....	26
3.2 Jerarquización del derecho.....	28
3.3 Susceptibilidad de afectaciones.....	29
3.4 Vinculación de la consulta	31
CAPÍTULO IV. LAS MUJERES INDÍGENAS Y SU PARTICIPACIÓN POLÍTICA	33
CAPÍTULO V. COMPROBACIÓN CUALITATIVA	43
5.1 Entrevistas semiestandarizadas	44
5.2 Codificación y categorización.....	45
CAPÍTULO VI ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS	47
6.1 Proceso: entrevistas	47
6.1.1 Codificación: proceso	48
6.1.1.1 Discusión del contenido de la codificación	49
Actores oficiales	49
De las organizaciones de la sociedad civil	50
Academia	50

6.1.2. Sobre la consulta	51
6.1.2.1 Actores oficiales	51
6.1.2.2 Organizaciones de la sociedad civil	56
6.1.2.3 Academia.....	57
6.1.3 SOBRE LOS DERECHOS.....	58
6.2 Realización: base de datos de la consulta	59
6.3 Resultados	62
Resultados de la consulta	62
6.3.1 Educación	63
6.3.2 Migración	64
6.3.3 Trabajo.....	64
6.3.4 Acceso a la justicia	66
6.3.5 Lengua.....	68
6.3.6 Discriminación	68
6.3.7 Salud	68
6.4 Resultados oficiales	69
6.4.1 Resultados generales del conjunto de instituciones participantes de la elaboración de la consulta	69
6.3.1 Congreso del Estado de Nuevo León	72
Conclusiones.....	88
Bibliografía	91

Índice de gráficas

Gráfico 1. La comprensión entre la construcción y la interpretación	25
Gráfico 2. Matriz de codificación de proceso	28
Gráfico 3. Matriz de codificación de documentos	49
Gráfico 4. Matriz de codificación de mesas de trabajo	61
Gráfico 5. Matriz de codificación de mesas de trabajo temáticas	62
Gráfico 6. Matriz de codificación de documentos de análisis oficiales de la consulta	71
Gráfico 6. Matriz de codificación del proyecto de ley.....	72

Índice de tablas

Tabla 1. Asertos de codificación	46
Tabla 2. Etapas de la consulta para la elaboración de la iniciativa de reforma constitucional y la ley reglamentaria en materia de derechos y cultura indígena en el estado de Nuevo León	60
Tabla 3. Temas y subtemas de las mesas de trabajo	64-70
Tabla 4. Comparación de contenido de la iniciativa de ley y la ley aprobada	74-85

CAPÍTULO I. METODOLOGÍA

1.1 Introducción

El presente trabajo trata de conocer a profundidad diversas singularidades que acontecen en el estado de Nuevo León. En primer lugar, se ha buscado la explicación de los procesos migratorios de población indígena, así como de la población indígena asentada en el estado por diversas generaciones. Con esto en mente, se coloca el tema de sus derechos, en específico del derecho a la consulta previa, consulta que se puede encontrar en el Convenio 169 de la OIT y que tiene reconocimiento por el Estado mexicano. Con estos dos factores se encuentra que dicho derecho es no tan conocido entre las administraciones locales, hasta el año 2011 que se inicia un proceso que es el objeto de estudio de la presente tesis. La consulta realizada en ese año tiene especial importancia porque de ella deriva una reforma constitucional y una ley reglamentaria que debían otorgar cierta certidumbre a la población indígena en Nuevo León, por tal es que este primer proceso de consulta y sus productos pueden otorgarnos ideas y herramientas para futuras consultas.

Igualmente es de especial interés como este proceso se ve atravesado por una particularidad: las mujeres. En este caso, son las mujeres las que otorgan de contenido, acuden a las mesas de trabajo, son parte de las organizaciones participantes y quienes se dedican a la exigencia de que la ley producto de ella sea llevada a cabalidad.

El presente trabajo busca encontrar las particularidades del caso, que sin duda pueden otorgarnos algunas generalidades de la situación de la población indígena y su relación con los gobiernos, su relación con la manera de hacer política diferenciada de sus lugares de origen, así como de los trabajos de activismo de la academia y la sociedad.

1.2 Antecedentes

La migración que realizan a las grandes urbes del país población indígena ha sido estudiada, tradicionalmente, desde las motivaciones de las migraciones internas. Principalmente se encuentran las variables sobre la industrialización y el empobrecimiento de otras regiones del país. Este proceso pareciese encajar en el caso de Nuevo León y el incremento exponencial de la población indígena, un lugar pensado tradicionalmente como carente de población anterior a la configuración colonial. Debido a esta migración interna es que se vuelve a incluir población originaria (del país) donde antes se había exterminado y se había iniciado un proceso de mestizaje como política colonial para la “armonización de dos mundos” (Mutsaku Kamilamba, 2005, pág. 246).

Con el reconocimiento de los pueblos originarios como parte de una nación pluricultural y con la adecuación de tratados internacionales (que van desde los incluidos en el Sistema de Naciones Unidas hasta los del Sistema Interamericano) los estados con escasa población indígena originaria u originaria migrante se han enfrentado a la adecuación de sus legislaciones para la incorporación de estas poblaciones en su contenido, que brinde incorporación política y el reconocimiento de la pluriculturalidad que acontece el país del siglo XXI frente a sus procesos migratorios y al establecimiento de culturas diversas donde antes se habían vivido procesos coloniales y asimilacionismo cultural y político.

Las migraciones poblacionales visto desde la era de la globalización se diversifica y con ello los estudios al respecto. Visto, mayoritariamente, desde la perspectiva económica, los estudios a partir de esta premisa se han abocado al paradigma de mundo dividido de norte a sur (Sassen en Landry, 2012: 102) y por tanto el estudio de estos movimientos, como lo enmarca Landry (2012) en su estudio del trabajo de Reysoo (2016): “se establecía normalmente que una corriente migratoria iba desde los países con mayor vulnerabilidad económica hacia los polos desarrollados,

conceptualizado geográficamente como una migración *sur-norte*". El trabajo de Reysoo (2016), igualmente, abre más recursos explicativos a las migraciones mundiales en un mundo globalizado, si bien hace mención de la oferta de mano de obra y la cantidad de recursos de los países como factores de la migración, incorpora los sistemas políticos y los sistemas sociales-culturales opresivos como el patriarcal, este último cuando hace mención de las migraciones femeninas.

Otro de los paradigmas en los estudios migratorios, es la relación entre lo rural y lo urbano. Esto toma especial notoriedad al enfrentarnos a un mundo que ha abierto sus fronteras en áreas comerciales, creando nuevas problemáticas en los espacios donde las diversas actividades productivas se abren paso o decaen frente a las nuevas disposiciones. En este caso, los estudios sobre la región de Latinoamérica buscan encontrar la relación de las migraciones intra regionales y plantean que el paradigma de migración norte-sur se ha visto transformado para entrar en un periodo de migración sur-sur (Sassen en Landry, 2012: 102).

Con la integración de otros factores más allá de los económicos, encontramos una nueva visión de los fenómenos migratorios de la región, Arizpe (1976) señala que este enfoque puede partir de "premisas equivocadas" y reflexiona sobre que, si bien se han visto grandes movimientos migratorios debido a la economía de los espacios expulsores, buena parte de los estudios han olvidado explicar el motivo por el cual estos no quedan despoblados y por tanto existe población que no migrará, agrega que: "la migración es un fenómeno azaroso, individual y único, cada vez que ocurre" (Arizpe, 1976, pág. 63). Esta reflexión de Arizpe (1976) puede ser en principio tomada como algo radical, pero no niega los factores que otros estudios han tomado como explicación de procesos migratorios, entendemos que puede referirse a la búsqueda de particularidades de dichos procesos.

Es en este mismo sentido que entendemos la importancia de la utilización de diversas disciplinas y diversas poblaciones de estudio para poder dar explicación a la

migración y sus impactos en las sociedades, tanto de aquellas que son expulsoras como de aquellas que se convierten en receptoras.

El traer a esta investigación de los procesos migratorios que han tenido ocurrencia en la región de Latinoamérica, es la inclusión de las poblaciones indígenas que se encuentran en movimiento dentro del país. Busco, primeramente, situar que es útil para esta investigación tomar de los documentos revisados la inserción del concepto de migración sur-sur para enmarcar el panorama regional e igualmente tomar de referencia los principios de la migración sur-norte desde su concepción de los polos de desarrollo, que en México, por su extensión y sus particularidades regionales puede describir la multiplicidad de estados que se convierten en expulsores de población indígena a un espacio donde esta población originaria ya no encuentra raíz ni memoria debido al exterminio de la colonia, todo esto con el fin de entender las problemáticas que estas poblaciones enfrentan al no ser homogéneas debido a la diversidad de etnias a las que pertenecen.

En el Estado de Nuevo León, con referencia del año 2010 en último Censo de población y vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la población indígena (población en hogares censales indígenas) era de 73,541 (INEGI, 2011). Durante el año 2015 el mismo Instituto realizó la Encuesta Intercensal 2015 que arrojó nuevos datos, identificando al 6.88% de la población (INEGI, 2015) (en relación con el total de más de 5 millones de habitantes) que se auto identifica como perteneciente a una etnia indígena, esta cifra se traduce a un aproximado de 352 mil habitantes, aumentando más de 400% la población indígena en Nuevo León.

Siendo Nuevo León un gran receptor de población migrante, para el año 2015 la migración interestatal tradicional (por ser vecinal) ha disminuido, Nuevo León recibía a población de estados vecinos como Coahuila, Tamaulipas o San Luis Potosí, esta tendencia a la baja muestra que la población de estados con población indígena ha aumentado, siendo el caso de Veracruz, Hidalgo, Durango, Oaxaca entre otros los

estados expulsores de población y de población indígena (Jáuregui Díaz & Ávila Sánchez, 2016: gráfico 2).

Los residentes que hablan un idioma indígena en Nuevo León en el año 2015 son originarios en más del 90 por ciento de los casos de cinco entidades del país: San Luis Potosí, con casi cinco de cada diez inmigrantes; Veracruz, con dos de cada diez; Hidalgo con 16.2 por ciento del total de inmigrantes, Oaxaca con 6.9 por ciento y Chiapas con 2.0 por ciento (Jáuregui Díaz & Ávila Sánchez, 2016)

Nuevo León, enfrentando una transformación poblacional y de desarrollo, se presenta al resto del país como un lugar ideal para la migración y búsqueda de oportunidades laborales. Por lo que, la creación de políticas públicas con este referente se presenta como una necesidad inmediata, con una adecuación a las características de la población que recibe el estado, en el caso de los pueblos indígenas migrantes, como lo indica el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Ya en los acuerdos de San Andrés, el principio de creación de políticas públicas hacía referencia a la necesidad de diálogos entre los pueblos indígenas y el Estado para que estas tuvieran el impacto deseado, así como que éstas tuvieran como eje la diversidad de los pueblos y el respeto a esta. (Monterrubio, 2014: 149)

Los mecanismos para la realización de estas políticas han sido estudiados ampliamente internacionalmente en el caso de poblaciones latinoamericanas. En este caso y para la tesis que se presenta, se encuentra la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada “siendo la columna vertebral del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el instrumento jurídico más importante en relación con los pueblos indígenas” (CNDH, 2016: 7). En el caso de los anteriormente mencionados, acuerdos de San Andrés, la consulta aparecía en el apartado: Compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del estado y Federal y EZLN compromiso sobre institutos de fomento, desarrollo y difusión de las culturas indígenas:

Los pueblos indígenas, en coordinación con los gobiernos del estado de Chiapas y de la República, realizarán una revisión y reestructuración profunda de las instituciones y dependencias de desarrollo, educativas y culturales que inciden en su medio, de acuerdo con sus intereses y tradiciones y en función de fortalecer su participación y dirección en el diseño, planeación, programación, ejecución, manejo y supervisión de las acciones y políticas que inciden en las comunidades, pueblos y regiones indígenas. (SEGOB, 1996: párr. 50)

Es de esta manera que, paulatinamente, se ha reformado en materia de consulta a población indígena la política pública mexicana. Desde el Plan Nacional de Desarrollo, hasta en intervenciones de empresas en territorios indígenas, así como leyes estatales de consulta indígena como la del estado de San Luis Potosí¹, pasando por aquellas relacionadas con las problemáticas específicas de la población indígena, como lo que se relaciona con la tierra y el ambiente, la participación política en los municipios, la medicina tradicional o los derechos de la mujer indígena entre otra, las consultas han reforzado la relación entre Estado y sus comunidades y población indígena.

Uno de los principales tipos de política pública, es la conformación de un cuerpo de leyes que relaciona lo general y lo específico de la situación de la sociedad en cuestión. Siendo la población indígena, un grupo minoritario, pero con un importante papel dentro de la sociedad de Nuevo León, es lógico el seguimiento que el poder legislativo, ejecutivo y/o en conjunto, han realizado por la actualización de sus aspectos

Como se ha anotado anteriormente, se ha realizado una consulta para armonización legislativa que daría pie a la Ley de derechos indígenas en el Estado de Nuevo León (Periódico Oficial- Gobierno del Estado de Nuevo León, 2012). El proceso

¹ El estado de San Luis Potosí (México) cuenta con una ley de consulta previa para el estado y los municipios desde el año 2010.

llevado a cabo en el año 2011 (mesas de trabajo) principalmente en centros comunitarios y espacios prestados por diferentes organizaciones, entre ellas las conformadas por la población indígena, inició una conversación con la población en cuanto a temas migratorios, laborales, salud y sus usos y costumbres. Así también recogió la propuesta sobre instrumentos y compromisos de la población indígena frente a la futura ley.

Esta consulta representa la incorporación de la población indígena y además de ello, a los actores de la población indígena congregada en organizaciones de la sociedad civil de diversa índole, a la vida pública del estado que hoy habitan. Igualmente, representa el trabajo conjunto de diversas instituciones públicas y privadas en pro del reconocimiento de los derechos indígenas.

1.3 Problema

El estado de Nuevo León ha realizado una consulta a la población indígena para crear la Ley de derechos Indígenas del Estado de Nuevo León (Periódico Oficial-Gobierno del Estado de Nuevo León, 2012). Dicha consulta, es realizada por diferentes organismos e instituciones incluidos: el Congreso del Estado de Nuevo León, La Secretaría de Desarrollo Social, la Comisión nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas, así como Universidad Autónoma de Nuevo León mediante la Facultad de Derecho y Criminología.

La importancia de esta consulta radica en el procedimiento como un diagnóstico participativo de necesidades y perspectivas culturales, se inserta dentro de los acuerdos internacional a los que México se suscribe, así como las leyes federales y el avance de los pueblos indígenas como “entidades de interés público” (CPEUM, 2017: párr. 21).

La investigación de esta consulta tiene como propósito conocer el proceso llevado a cabo, actores relacionados con él y como influyeron en el proceso, así como conocer si este instrumento cumplió con lo establecido por la normatividad internacional y

como asunto neural buscar la coincidencia de la consulta realizada a la población indígena con la legislación aprobada.

1.4 Justificación

La investigación sobre la primera consulta a la población indígena del estado de Nuevo León tiene como objetivo analizar la problemática de la población indígena del estado referida en la misma. La armonización con convenios firmados por México en cuanto estos procesos, tiene relevancia en cuanto al resultado final del mismo, la percepción y realidades de la población que está o estuvo sujeta del mismo. Así también la reflexión de lo acontecido y su estudio para mejorar mecanismos y procesos que generen resultados en beneficio de la sociedad nuevoleonense, su población migrante y aquella nativa producto de migraciones anteriores.

Lo consultado con actores y documentación de dicha consulta deja ver que la población consultada, en su mayoría, se trata de mujeres, por lo que, dicha investigación igualmente tiene como fin analizar la problemática de esta población debido a su condición étnico-racial, de género y sus características migratorias.

El que estas consultas sean llevadas a cabo conforme a lo establecido en los convenios internacionales ayuda a armonizar la política pública en cuanto a las necesidades poblacionales tanto de la nación como de Nuevo León, esto da pie a la formación de nuevas políticas públicas con impacto real en la población indígena.

Igualmente, la consulta debe llevarse a cabo en cada decisión de gobierno que impacte a la población indígena, por lo que esta primera consulta resulta un referente para los procesos futuros.

De esta forma es que se busca conocer el proceso a profundidad y de esta manera hacer una revisión de sus resultados y para que sus conclusiones puedan referirse a nuevos procesos de consulta como herramienta de los procesos de creación de política pública.

1.5 Objetivos

Analizar el proceso de consulta para la armonización legislativa que daría pie a la Ley de derechos indígenas en el estado de Nuevo León y si esta estuvo sujeta a la normatividad internacional además de responder al contenido de las mesas de trabajo del proceso de consulta.

Con el objetivo general propuesto, los objetivos específicos buscan revelar el proceso por el que se lleva a cabo la consulta, tanto desde su propuesta, su desarrollo y sus resultados formales. De esta manera, se busca conocer a los actores participantes y sus reflexiones sobre la consulta.

Analizar el objetivo de la consulta conforme a los proponentes del proceso inicial, así como el papel de estos en su desarrollo.

Igualmente se busca analizar esta consulta, como proceso político diferenciado al ejercicio regular de la política. Finalmente se busca comparar el resultado final conocido como la Ley de derechos indígenas en el Estado de Nuevo León con el contenido sustancial de las mesas de trabajo.

1.6 Hipótesis general

Partiendo desde la concepción que la OIT da a la consulta previa y sus particulares características insertas en el acuerdo, entendiendo que este Convenio contó con la participación de diversos actores y sobre todo maximizando la participación de representantes de pueblos indígenas diversos, se busca estudiar un proceso que no había acontecido anteriormente en el Estado de Nuevo León.

Las particularidades de la población indígena, que, si bien en conjunto representan una minoría poblacional, deben de representar para la política pública un referente de diagnóstico y de inserción en la agenda pública, sin buscar repetir formulas donde se les ha excluido de la toma de decisiones, sobre todo en el marco de la autodeterminación de la población indígena y la pluriculturalidad de la nación.

El proceso conocido como: “Consulta para la armonización legislativa” no se vio reflejado en la legislación estatal en materia indígena en el Estado de Nuevo León como consecuencia de su no armonización con la normatividad internacional, el respeto al contenido de la consulta y el proceso de deliberación de la propuesta de ley.

1.7 Propuesta metodológica

Para la investigación se utilizará la metodológica de la investigación cualitativa como general y como específico la metodología de estudios de casos.

La metodología cualitativa se escoge partiendo desde la relevancia que ésta tiene para el estudio de las relaciones sociales (Flick, 2007, pág. 15). Acudo al estudio de casos como estructura, en el entendido de que el suceso a estudiar es único y con el presente documento no se pretende la búsqueda de generalizaciones sino encontrar las particularidades que otorga frente a la estructura dada por la legislación internacional y del contexto único en el que se encuentra.

Igualmente, como tradicionalmente se encuentra en las investigaciones cualitativas, se acude al constructivismo para dar interpretación al caso, como se encuentra en la obra de Stake (1999):

Después de una intensa interacción del investigador con las personas, objeto del estudio o no, después de una aproximación constructivista en la búsqueda del conocimiento [...] después de considerar la intencionalidad de los participantes y su objetividad, por descriptivo que sea el informe, en última instancia el investigador termina por dar una visión personal (p. 46)

Al interaccionismo simbólico se acude para la interpretación de los documentos creados a partir de las observaciones de campo y entrevistas a los actores participantes, con este se busca determinar el significado que los sujetos que participan del fenómeno social otorgan a los hechos, lo que no deja fuera a quien

escribe la presente tesis, como se puede encontrar en Stake (1999) una de las características de la investigación cualitativa es que:

Una vez se han registrado datos formales, los vierten en documentos (los investigadores). Pero la mayoría de ellos favorecen una visión personal de la experiencia con el fin de que, desde su propia participación, la puedan interpretar, reconocer sus contextos, indagar en los diferentes significados mientras están presentes, y transmitir un relato naturalista, basado en la experiencia, para que sus lectores participen en una reflexión similar. (p.46)

En este sentido y siguiendo a Flick (2007), tomamos tres premisas simples:

La primera premisa es que los seres humanos actúan con respecto a las cosas de acuerdo con los significados que éstas tienen para ellos [...] La segunda premisa es que el significado de estas cosas deriva o surge de la interacción social que se tiene con los propios compañeros. La tercera premisa es que estos significados se manejan en un proceso interpretativo utilizado por la persona al hacer frente a las cosas que se encuentra, y este proceso los modifica. (Blumer en Flick, 2007: p.32)

El primer momento de la investigación para la reconstrucción del caso se ha de realizar una base de datos de las mesas de trabajo de la consulta. Se proseguirá a la sistematización de la documentación que entregan las instancias oficiales y que tuvieron participación de la consulta, así como la información que sea entregada por los encargados de analizar el contenido de las mesas de trabajo para su posterior propuesta de ley presentada ante el Honorable Congreso del Estado de Nuevo León. Esto mediante el requerimiento de dicha información por vías oficiales y de transparencia como peticiones de información.

Se realizarán entrevistas semiestructuradas (semiestandarizada) a los principales actores de la consulta: organizaciones de la sociedad civil que representen el tema indígena, organizaciones de la sociedad civil por y para la población indígena; actores

que se ciñen al mundo académico que participaron de la consulta; actores gubernamentales que organizaron y participaron en la realización de la consulta, además de aquellos que en sus instituciones tengan por obligación de sus funciones la realización de programas para dicha población y; participantes indígenas de las mesas de trabajo.

Dichas entrevistas tienen la finalidad la “reconstrucción de teorías subjetivas” (Flick, 2007: p. 95), como método del interaccionismo simbólico, que, como indica el mismo autor: “la expresión de teoría subjetiva se refiere al hecho de que el entrevistado tiene un caudal complejo de conocimientos sobre el asunto en estudio” (p. 95).

Igualmente, esta reconstrucción desde las entrevistas y los documentos tiene como finalidad ser el instrumento de interpretación de lo social, o del acontecimiento, que para esta investigación se ha de referir a la construcción de política pública.

Este “*imperativo metodológico*” busca reconstruir el punto de vista del sujeto, así como del contexto temporal y local (Flick, 2007, pág. 33).

Se propone utilizar el modelo de construcción e interpretación, utilizando los textos y documentación recabada como “versiones del mundo” (Flick, 2007, pág.46).

Finalmente, la información recaba en forma de texto será trasladada a NVivo 11 de la empresa QSR, software de análisis cualitativo de datos y documentos, para que con la propuesta metodología anterior sea analizado el conjunto de la documentación realizada.

CAPÍTULO II. LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Los pobladores originarios del hoy Continente Americano han sido nombrados indios por los conquistadores, por sus falsas aproximaciones territoriales, quien creyera llegar a Asia, encontraría un “*nuevo*” continente.

Entendido el error de denominación, el nombrar indio a los habitantes de América permanecería hasta la actualidad, no importando la falsa relación de habitantes de continentes diferentes. Edmundo O’Gorman (1958) señalaría: “la idea del indio americano es una invención europea correlativa y necesaria de la previa invención de América”. (Montemayor, 2010: p. 29).

Montemayor (2010) realiza una narración sobre el concepto, que permanecería durante los siglos posteriores a la conquista en los Diccionarios europeos.

Es hasta el año 1798 que, en Francia por el Diccionario de la academia francesa, se haría un rescate de la palabra indígena “empleada por autores latinos como Virgilio, Ovidio, Tito Livio y Plinio, la voz proviene de dos partículas arcaicas del latín: *indu*, que significaba “en”, y *geno*, que significaba “engendrar, producir (...) el diccionario de la Academia Francesa formuló en 1798, por vez primera y con gran fortuna, la expresión los indígenas de América” (Montemayor, 2010: p. 31).

De esta manera inventiva, es que los europeos dieron sentido a las existencias de los nativos de lo que llamaron América, como también se apoderaron de sus cuerpos y de las discusiones sobre su pertenencia a la humanidad, que radicaba en el alma. No así, dudaron de la capacidad de las funciones que ejercerían en el “nuevo mundo” bajo el sistema monárquico que exportaron de Europa.

En el año 1533 Paulo III expidió una bula mediante la cual reconoció finalmente la naturaleza racional de los indios; por tanto, su capacidad y necesidad de ser cristianizados; también, como consecuencia, su derecho a ser respetados como seres libres y con facultades para ejercer el dominio sobre sus propiedades. (Montemayor, 2010: p.46)

Es en 1542, realizándose las Juntas de Valladolid, que se ordena la protección por parte de los monarcas del indio, así marcaban el fin de la esclavitud formal de los originarios con *Las nuevas leyes de las indias* (García García, 2011). Por tanto, es que Iglesia y Estado, aunque unidos, hacen el reconocimiento de la naturaleza humana de los originarios y por tanto se insertan en las lógicas impuestas a los vasallos de la corona, (Montemayor, 2010).

Ya sin el recuento de los sucesos revolucionarios que dieron pie a la creación del Estado Mexicano, los indígenas desde sus diversas denominaciones, se vieron conglomerados en los no pertenecientes a sus propias naciones, anteriores al periodo colonial. Es así como se buscaron las asimilaciones de los antiguos originarios habitantes al naciente México (topónimo de origen indígena) como Estado Nación. Esta asimilación, sólo en el seguimiento de las condiciones de ciudadanos libres, libertad que sólo se contiene en los textos que constituyen a la nación, mientras que en la materialidad la apropiación de sus espacios no finaliza, posterior a la independencia se reivindicaba al antepasado prehispánico “no como era en ese momento, sino como lo que ya había dejado de ser. El criollo reivindicaba como suyos a los antiguos, pero negaba a los descendientes de la población conquistada” (Montemayor, 2010, pág. 65). Igualmente, la creación de estos conceptos corresponde a una campaña de olvido de las castas instauradas en la colonia; sobre esto, Aguilar (2018) destaca la concepción del término mestizo como creación de una identidad binaria para el Estado mexicano: indígena-mestizo (p.142).

2.1 La construcción del Estado nación mexicano y los pueblos indígenas

A más de doscientos años del nacimiento del Estado nación mexicano, nuestras diferentes etapas de construcción de sistema político se han visto alejadas de la participación de los indígenas; mientras algunos de estos grupos en su organización se han pensado desde antes de la colonia, como colectividad. La inclusión de los indígenas en la construcción de la nación, se han caracterizado por ser la de individuos

con intereses sobre creación de estados de tradición occidental, no relacionados con su origen.

Ejemplo de lo anterior, como lo señala Assies (2009):

“en México, dos indígenas, Benito Juárez y Porfirio Díaz, llegaron a ser presidentes de la República [...] en Perú en la década de los setenta varios indígenas fueron elegidos como diputados en el Congreso Nacional. Sin embargo, esos fueron casos individuales y, en general, esas personas representaron los intereses de las instituciones políticas en las cuales participaron y no tanto los intereses del sector indígena o un proyecto societal de este sector” (p. 90).

Esto, no quiere decir que algunos de los integrantes del poder político en América y en especial en México, no buscara el bienestar de la población indígena que sobrevivió al genocidio español (Dussel, 2014), sino que, ceñidos a la tradición que se había construido ya desde diferentes vertientes, buscaban aquello que la *occidentalidad* había creado como conceptos de desarrollo y de modernización, en el caso mexicano, la ideología liberal que caracterizó, al originario de Oaxaca, Juárez. Dussel (2014) llama a esto, la *centralidad* europea, que: “es la determinación esencial de la modernidad” (Dussel, 2014, pág. 31).

La población indígena se integró a las revoluciones diversas de la historia mexicana, casi siempre en búsqueda de que el gobierno posrevolucionario o posconflicto reconsiderará su papel en la nación, las luchas a las que se incorporaron, mucho tenían relación con la tierra. La tierra desde su concepción de territorio propio de sus naciones, la tierra como concepción de la producción y reproducción de los recursos que sustentarían a sus integrantes.

Para los pueblos indígenas la tierra no es solamente un recurso productivo o un lugar dónde vivir, sino primordialmente un territorio, el espacio de construcción social de su cultura, el lugar donde se gestan los vitales

procesos de reproducción e identificación social y cultural (Valdivia Dounce, 2013, pág. 25).

La tierra que desde la conquista “las ciudades y los emporios agrícolas y mineros requerían (...) así que el indio, no pude gozar de libertad ni tampoco ejercer a cabalidad el dominio sobre sus bienes” (Montemayor, 2010, pág. 51). Desde la colonia y hasta el Estado moderno, la inclusión de los indígenas en los conflictos se ciñe a la carencia histórica de la pérdida de su territorio, en la actualidad o en la historia moderna, se siguen los conflictos territoriales, con todo y los mecanismos naciones e internacionales. Organizados o absorbidos por los sindicatos obreros y campesinos se da continuidad a la defensa del territorio:

La población indígena participó en las luchas populares y agrarias de la década de los años cincuenta a los setenta, pero en alianzas con partidos y movimientos de la izquierda e identificados como campesinos. Esto comenzó a cambiar en los años setenta, cuando surgieron nuevos movimientos reivindicando la identidad indígena (Assies, 2009, pág. 90).

Desde otras concepciones, la conformación del Estado mexicano no incluye a los indígenas, puesto que, la tradición durante siglos fue el exterminio o la asimilación, así es que todo lo que los criollos y mestizos quisieron formar posterior a la independencia, necesariamente quedaba fuera del mundo prehispánico (Aguilar, 2018)

Bajo esta idea, se excluye de las poblaciones indígenas de la pertenencia al Estado mexicano, por contar por si mismas con los elementos que conforman una nación, igualmente se conciben como naciones encapsuladas en Estados concebidos apenas y con menos temporalidad que las naciones indígenas (Aguilar, 2018). En ese sentido, Aguilar (2018) conduce a la concepción actual de los indígenas como pueblos y que tal concepto se integra en la Constitución Política vigente y en los tratados y

Convenios internacionales: un Estado multicultural que absorbe a los Estados indígenas.

Esto se hace patente en la primera inclusión de los grupos indígenas en las Naciones Unidas (ONU), que Santamaría (2006) enuncia, señalando primeramente que, en este sistema, no se tenía la inclusión del concepto de pueblos indígenas, por tanto, es que no se le permitía sesionar con los Estados a las organizaciones representativas. La autora igualmente agrega que este rechazo de los Estados se debía a que: “la cuestión indígena implicaba apuestas políticas fundamentales, como la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas y la definición jurídica de los pueblos indígenas como sujetos del derecho internacional” (Santamaría, 2006, pág. 98). Así también el Convenio 169 de la OIT, no otorga soberanía a las naciones indígenas:

“El Convenio excluye expresamente cualquier interpretación de sus disposiciones como un derecho a la autonomía o secesión, por la limitación del alcance del término "pueblo". Los indígenas no son un pueblo soberano, pero se asientan en el territorio de un Estado soberano.” (Souza Alves, 2015, pág. 123).

2.2 La “cuestión indígena” en el plano internacional

Algunos autores coinciden en que las primeras discusiones sobre “la cuestión indígena” en el plano de la organización entre naciones, se conciben desde ámbito laboral. Es coincidente, entonces, que uno de los más destacados trabajos se realizase desde la Organización Internacional de Trabajo (OIT) perteneciente al sistema de Naciones Unidas, el Convenio 107 de 1957 en palabras de Assies (2009):

“reflejaba el pensamiento indigenista de aquella época y buscaba la protección y la integración de los pueblos indígenas, entendiendo que estos tendrían a desaparecer con la modernización; ya que entonces se buscan mecanismos para su adaptación a la sociedad dominante” (Assies, 2009: p. 93).

Otro momento de la inclusión del tema indígena de manera internacional, más no dentro de instituciones conformadas por Estados: el Cuarto Tribunal de Russell², sobre este acontecimiento se incluye una sección de lo sucedido, que es relatado por Guillermo Bonfil Batalla, antropólogo de la UNAM:

Los nuevos dirigentes y los intelectuales indios con una visión cada vez más amplia, crecen en número y en experiencia en todos los países. Como rasgo común a todos los movimientos políticos indios destaca la afirmación del derecho de cada pueblo a existir y ser reconocido como una entidad política propia. Esto es autodeterminación, cualquiera que sea el nivel en que se plantee según las circunstancias de cada caso. El sustento de esta demanda es la afirmación de que todo grupo indígena es un pueblo con una historia, una cultura y un futuro propios. La identidad desempeña el papel central, tanto la identidad étnica particular de cada pueblo, como la identidad india, mediante la que todos se unifican en términos de una civilización diferente de la occidental. No hay contradicción entre ambas porque funcionan a diferente nivel (Bonfil, en Valdivia Dounce, 2013: p.14).

Otro factor de la inclusión del tema indígena en el panorama internacional, fue el crecimiento de la Teología de la liberación y sus derivados, como los filosóficos y pedagógicos, naciente en el continente americano. (Assies, 2009).

Las posteriores actuaciones de la comunidad internacional, se dieron en el reconocimiento de las diversas formas de organización política, comunitaria, de trabajo y sociales que representaban las diversas poblaciones indígenas sobrevivientes de las colonias. Dejando la lógica unificación, se elaboró un nuevo Convenio en la OIT, dejando el integracionismo del 157, se conforma el 169, que entre otros temas incluye el derecho a la consulta, a lo que esta tesis atiende. Así el 169 se

² EL primer Tribunal se constituyó en Estocolmo en 1966 por Bertrand Russell con el fin de escuchar los testimonios de los crímenes de guerra, cuyo primer tribunal correspondió al tema de la guerra de Vietnam. El Tribunal continúa sus trabajos, en la actualidad se sesiona frente al conflicto en Palestina.

impulsaba en dirección contraria, y se adhería a las nociones de multiculturalismos de la época.

Otra aparición del tema indígena en el plano internacional se encuentra en la conformación del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas (GTPI) (Santamaría, 2006). Siguiendo a Santamaría, este grupo: “se convirtió en un catalizador de múltiples iniciativas de los pueblos indígenas en el marco de la producción de un modelo de gobernanza mundial” (Santamaría, 2006: p. 95).

Esta apertura contaba, igualmente, con las problemáticas específicas de la población a quienes se esperaba tuvieran la participación, como cualquier otra organización social. Sin contar con las condiciones propias, dichas participaciones, tuvieron problemas propios del sur global, “limitaciones por razones económicas y políticas” (Santamaría, 2006: p. 97) limitantes del desarrollo e intervención de las organizaciones acreditadas.

A partir de la década de 1990 se busca la integración de los indígenas en las Naciones Unidas, desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, igualmente en el año 1993 se “declaró el año internacional de los pueblos indígenas y en 1994 el decenio de los pueblos indígenas” (Santamaría, 2006: p. 98).

2.3 Las reformas en materia indígena en México

Como en el terreno internacional, el caso del indigenismo mexicano se abordó desde la eliminación de las concepciones sobre los habitantes de las colonias, el liberalismo posterior busco incorporarlos, pero sin restituir sus tierras y reconocerles como naciones dentro de Estados (Aguilar 2018). O visto desde otra perspectiva de integración nacional, reconociendo la diferencia, se continuó con el uso y el abuso de sus tierras para adherirlas como recursos nacionales.

Las diferentes etapas del indigenismo mexicano derivan en la alineación formal a las iniciativas internacionales, el que en cuestión se revisa es el 169 de la OIT:

La emergencia legislativa internacional en materia indígena (el Convenio 169, la Declaración Americana de los derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas) condujo al gobierno mexicano a la adopción de la norma legal internacional para pueblos indígenas, y lo llevó a impulsar a su interior las reformas constitucionales correspondientes que tuvieron lugar entre 1990 y 2001 (Valdivia Dounce, 2013: p. 18).

La Reforma de 2001 dejó a los estados de la federación como encargados de legislar en materia indígena, ya integrados en el Convenio 169 de la OIT, las consultas se presentan como obligatorias en cualquier modificación legal o administrativa que pudiese afectar a los pueblos: “Quienes conocen de situaciones y aspiraciones indígenas no son los propios pueblos y comunidades indígenas, sino los estados de la federación” (López Bárcenas , 2010: p. 20) Esto presenta dos supuestos: los estados mas no los indígenas son los que determinaran el marco normativo y, los estados de la federación pueden actuar en concordancia con los acuerdos internacionales y hacer un mejor papel que el que la federación realizó.

2.3.1 Reformas en el Estado de Nuevo León: Reforma Constitucional al artículo 2° y Ley Reglamentaria

En el caso de Nuevo León, debido a la migración tan marcada de población indígena, se ha desarrollado una diversidad de movimientos y sucesos que derivarían en una Reforma constitucional, además de la creación de una Ley Reglamentaria.

Según reseñan Aguirre Sotelo & Wright (2016) el primer marco legal en el que los indígenas fueron incluidos en dicho Estado, se trataba en el ámbito educativo. Posteriormente, ya conformadas asociaciones civiles de corte indígena y/o con miembros de la población indígena en Nuevo León, se impulsaron las reformas legislativas que dieran certeza a la población que ya se asentaba en el Estado.

De esta manera en el año 2011, los trabajos a por la legislación, se enfocaron en el primer momento en la reforma constitucional. En el Congreso del Estado como primer paso, se realiza con la creación de una Comisión Especial en materia, que llevaría a la reforma constitucional del artículo 2° de la Constitución. Siguiendo a estos autores, dicho artículo “no es tan amplio como el artículo 2° de la Constitución Federal, sin embargo, se pueden identificar los derechos sociales, políticos y culturales claramente” (Aguirre Sotelo & Wright, 2016: p. 196).

La reforma constitucional en el Estado de Nuevo León se llevó acabo con la inclusión de grupos de la sociedad civil organizada, dichos grupos tienen como miembros y temática a las poblaciones indígenas en su mayoría. Junto con ellos y acorde con el marco internacional, en este caso el Convenio 169 de la OIT, se realizaron mesas de trabajo con población indígena, estas mesas se conformaron en Centros Comunitarios a cargo de la Secretaria de Desarrollo Social, igualmente en las instalaciones de algunas organizaciones indígenas, así como en el Congreso del Estado de Nuevo León.

Contando igualmente con sociedad civil, así como con Academia en el proceso y análisis, la Ley Reglamentaria se acuerda en el Congreso y se publica en junio de 2012. Dicha Ley reglamentaria contiene temas que van desde los derechos de identidad de la población indígena, derecho a la asociación, su autodeterminación, así como integra el concepto de usos y costumbres. Garantiza que los indígenas tengan representación en los ayuntamientos y, garantiza la educación intercultural y la equidad de género.

Igualmente, con esta ley se insta a que el Estado y los municipios que le conforman mediante el poder ejecutivo, incluyan consultas a los indígenas para la realización de los planes de desarrollo. Esto, sin que realicemos un diagnóstico de si las consultas se han realizado bajo los elementos que marca el Convenio 169 de la OIT, se han llevado a cabo por lo menos a nivel Estatal bajo el mandato del ultimo representante del poder ejecutivo estatal y que corresponde al actual gobierno (2016-2021).

CAPÍTULO III. CONSULTA PREVIA, PREVIA, LIBRE, DE BUENA FE y DE PROCEDIMIENTO CULTURALMENTE ADECUADO

El estudio de la consulta previa puede ubicarse desde diferentes coyunturas. El primero de los acuerdos, Convenio 107 de 1957 de la Organización Internacional del Trabajo sobre poblaciones indígenas y tribales. Este Convenio “surge de un estudio que la OIT realizó sobre la situación de trabajadores en precarias condiciones, específicamente sobre trabajadores rurales” (Gaete Uribe , 2012: p.79) estudio que, encuentra y reconoce que las poblaciones rurales trabajadoras se constituyen mayoritariamente de poblaciones indígenas.

Para Patiño Palacios (2014) el Convenio N° 107 “tiene un enfoque integracionista que refleja el discurso sobre el desarrollo en el momento de su adopción” (p. 74). Este concepto de integracionismo aparece en diferentes estudios del convenio que le precede, igualmente ubicando al Convenio 107 simplemente como instrumento promotor del integracionismo, que si bien no es el culpable, antecedería a las crisis de Estado por la falta de reconocimiento cultural (López Vyhmeister & Mohr Aros , 2014: p. 106)

El Convenio 107 hablaba de los paradigmas de su época, donde a nivel internacional y nacional se priorizaba la adecuación de los pueblos indígenas a las realidades occidentales, que eran considerados como “sociedades atrasadas y transitorias” (Gaete Uribe , 2012: p. 79). Para Eguiguren (2016) dicho instrumento: “partía de la concepción de que los pueblos indígenas son sociedades atrasadas y transitorias, cuya supervivencia temporal y requiere una sucesiva incorporación y asimilación cultural hacia la sociedad moderna y preponderante” (p. 63-64).

Sin embargo dicho Convenio significa el primer reconocimiento de la colectividad de la tierra y la cultura de los pueblos indígenas, como concepto y como derecho, igualmente “el derecho a la educación en lengua materna como derechos específicos” (Gaete Uribe , 2012, pág. 80).

Después de reuniones realizadas en el año 1986 se concluye que, el Convenio necesita ser revisado, puesto que su carácter asimilacionista “significa la extinción de las formas de vida distintas de las de la sociedad dominante”. (Anaya en Gaete Uribe , 2012: p. 81)

El Convenio 169 reconoce “el carácter permanente de los pueblos indígenas y la necesidad de proteger la continuidad de su existencia, como expresión de la diversidad cultural y étnica y del respeto a sus formas de vida, identidad, cultural y tradiciones” (Eguiguren Praeli, 2016: p. 64). Este derecho regresa la decisión y la autodeterminación a los indígenas en un contexto mundial de “subvaloración de su cultura, por un lado y el intento de imposición de la cultura occidental como única opción de desarrollo por otro lado”. (Patiño Palacios, 2014, p. 71); en tanto Mereminskaya considera que el Convenio 169 “eleva el estandar de protección al formular derechos, a diferencia del Convenio 107 que consagraba políticas públicas recomendadas” (Mereminskaya en Gaete Uribe , 2012: p. 82).

En México el acuerdo fue ratificado el 4 de Septiembre de 1990 y su entrada en vigor corresponde al año de 1991, en septiembre igualmente. Este Convenio tiene la función, en México, de cubrir los vacíos constitucionales respecto a las poblaciones indígenas (Gómez Rivera, 2013, p. 45). El único referente anterior al Convenio era la mención a los pueblos para la traducción de procesos penales.

Algunos autores conciben a la consulta como un *diálogo intercultural*, que, reconocido por el Estado, funciona para ordenar las necesidades de los pueblos y las propuestas de estos. (Merino en Sierra-Camargo, 2017, p. 174). López & Mohr proponen a la consulta como un instrumento jurídico, que al reconocer los derechos colectivos de los pueblos indígenas, es de lo más actualizado (p. 106).

Para el reconocimiento de derechos sociales y económicos, que algunos autores manifiestan, la consulta puede contribuir al avance económico, reducción de la pobreza y bienestar integral de las comunidades al “darse decisiones más inclusivas y legitimadas que ayuden a mejorar las oportunidades sociales y económicas de los

pueblos indígenas”. (Rea Granados, 2015: pág 1107. La consulta previa puede significar un cambio en las democracias “constituye una forma de eliminación de la desigualdad y de la discriminación que tradicionalmente han padecido estas colectividades humanas” (Eguiguren Praeli, 2016, p. 62)

Por otro lado, existen discusiones del marco mismo de la consulta, en este caso, el hecho de que el derecho a la consulta es resultado del reconocimiento de los derechos humanos y el reconocimiento de las instituciones representativas indígenas, así como de deuda histórica de las mismas y de los individuos discriminados históricamente (Sierra-Camargo, 2017). En este mismo trabajo se inicia un debate sobre la paradoja de este derecho inserto en una visión liberal citando a Merino; este autor considera que la institución de la consulta previa (entre otras) obliga a los indígenas a tener una relación de ambigua con la *legalidad liberal*, puesto que, como único medio, se exponen a limitaciones y restricciones con relación a su visión del mundo y convivencia con sus territorios (Merino en Sierra-Camargo, 2017, o. 140).

Sierra Carmargo (2017) pone sobre la mesa un cuestionamiento a la adopción de la consulta como proceso emancipatorio y nos confronta con lo que sabemos y reconocemos hasta hoy de este derecho, cuando escribe qué podríamos enfrentarnos a que la consulta:

Está concebida simplemente como un instrumento de persuasión del pensamiento liberal, que implica un ambiguo consenso bajo la retórica del discurso de la gobernanza global, que a la larga termina perpetuando poderosas ideas propias de la lógica colonial como la idea de la “dominación pacífica” (p. 141).

Igualmente le da otra característica al proceso de consulta, cuando propone que la consulta resulta un instrumento despolitizador que niega el conflicto reduciéndolo a un dialogo a los márgenes del ordenamiento legal (Sierra-Camargo, 2017, p. 178).

Por otro lado, se habla de la consulta como un derecho al debido proceso, por considerarlo un derecho adjetivo, procedimental y no un fin en sí mismo (Gómez

Rivera, 2013, p. 58) un medio por el cual los pueblos indígenas acceden a la defensa de sus territorios; y cuyos procedimientos deben y necesitan ser regulados con urgencia.

Patiño Palacios nos habla desde la urgencia de esta herramienta, puesto que, habla de ella como una *garantía de supervivencia* en el entorno adverso que representó la colonización y la occidentalización, que como resultado han puesto en riesgo de exterminio a los pueblos indígenas (Patiño Palacios, 2014, p. 71).

Otra postura que celebra la adopción del Convenio es la de los autores López Vyhmeister & Mohr Aros (2014) que pese a las *postergaciones históricas* reconoce que el mundo es diverso, lo que convierte al Convenio en un instrumento de avance para los pueblos indígenas.

Concluimos así, que la consulta si bien esta inserta en el derecho occidental y post-colonial de los Estados dominantes, se refiere a un derecho humano y colectivo que los pueblos indígenas utilizarían como herramienta para la preservación de su cultura, de su identidad y como una institución necesaria para la mejora de la calidad de vida de sus individuos y colectivos, así como para lucha política del reconocimiento a la autodeterminación.

3.1 Elementos de la consulta

La consulta “es uno de los mecanismos que siendo legal tampoco ha sido posible su pleno ejercicio y bien llevado podría fortalecer una participación adecuada en estos caminos para lograr la autonomía y la reconstitución de los pueblos” (Gómez Rivera, 2013, p. 54).

En principio la consulta previa se ha concentrado en que el proceso logre un acuerdo entre el Estado y los pueblos y etnias indígenas sobre todo aquello que tenga efectos en sus comunidades y en sus derechos colectivos sobre sus comunidades, cultura, identidad, propiedad y determinación. El conglomerado de estas vertientes sobre lo que el Estado tiene la obligación de consultar a los pueblos y etnias indígenas

tiene como resultados las discusiones sobre qué es lo que debe de considerarse una consulta, qué elementos debe de contener, en qué momentos se validan los procedimientos de consulta, cuál es el resultado que debe presentarse como final o incluso qué procesos o derechos deben de estar por encima del derecho a la consulta.

El Convenio 169 de la OIT señala que la consulta debe ser realizada mediante instituciones representativas de las poblaciones y etnias afectadas. Este mandato es importante, pues deriva de la prerrogativa que se les reconoce a estos pueblos en el derecho internacional para “asumir el control de sus propias instituciones” y “conservar y reforzar sus propias instituciones políticas y jurídicas, económicas, sociales y culturales” (Carmona Caldera, 2013, p. 305) señalado esto desde el estudio de los artículos del Convenio y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en una discusión sobre ¿Cuáles son las instituciones representativas? Discusión relevante dentro de los estudios científicos realizados sobre la consulta previa, aunque siempre desde la visión de la consulta cuando se habla de los territorios.

Para los estudios realizados sobre afectaciones en medidas legislativas y administrativas tiene el mismo sentido cuando se habla de instituciones representativas, puesto que, no todos los pueblos son iguales, no todos se encuentran integrados (sobre todo en contextos migratorios) “de modo que una misma medida no será susceptible de afectarles directamente o de la misma manera” (López Vyhmeister & Mohr Aros , 2014, p. 108).

Carmona Caldera (2013) señala una reclamación realizada ante la OIT contra México (C69-2004, 2003) que, entre otras conclusiones, incluye un párrafo en el cual México sostiene haber consultado a las instituciones más representativas, en tanto que, el Convenio se refiere a las a las instituciones representativas – sin el agregado de más-, dejando precedente respecto a la magnitud de las consultas futuras.

Enfrentando las realidades diversas de los pueblos indígenas “el Convenio no impone un modelo de institución representativa, lo importante es que éstas sean el

fruto de un proceso propio, interno de los pueblos indígenas” (Gómez Rivera, 2013: p. 57). Y como se ha dicho anteriormente, esto es resuelto mediante reclamaciones y en la apropiación de las conclusiones de casos ya resueltos por la OIT.

3.2 Jerarquización del derecho

Continuando con la discusión sobre la representatividad de las agrupaciones e instituciones indígenas, se cuestiona igualmente, qué está por encima de la deliberación en la consulta mediante estas instituciones, puesto que, al no estar creadas desde la perspectiva que nos gobierna, estas instituciones pueden contener elementos antidemocráticos, violaciones a derechos civiles, discriminación por género o raza, debido proceso que afectan la individualidad de los miembros. En este caso Kymlicka (2013) nos dice que:

Al mismo tiempo que el derecho internacional de los derechos humanos crea el espacio político para que los grupos etnoculturales puedan impugnar jerarquías heredadas, también restringe el espacio semántico de dicha impugnación, al requerir que estos grupos planteen sus demandas en lenguaje específico, concretamente, el lenguaje de los derechos humanos, de los derechos civiles liberales y del constitucionalismo democrático, con sus garantías de igualdad de género, libertad religiosa, no discriminación racial, derechos homosexuales, debido proceso, etc.(Kymlicka en Carmona Caldera, 2013, pp 312- 313).

Las cuales significan conclusiones tajantes para las instituciones representativas, que tienen que sujetarse, en este sentido, a las constituciones liberales y el derecho internacional que les reconoce, Kymlicka, igualmente conceptualiza esto en *to filter and frame them*; no es suprimir demandas diferenciadas, sino filtrarlas y enmarcarlas a través del lenguaje de los derechos humanos, las libertades civiles y el control democrático (Kymlicka en Carmona Caldera, 2013, p. 313).

En ese mismo sentido, Carmona Caldera cita otra posición concordante con la de Kymlicka, que, no obstante deja abierta la ventana de las interpretaciones diciéndonos que al igual que se les concede a los propios estados, debe existir cierto margen al grupo afectado para analizar si una práctica cultural está protegida o no por los derechos humanos (Anaya en Carmona Caldera, 2013, p. 313).

Sin embargo no puede pasarse por alto que el Convenio 169 es un avance en el tema de Derechos humanos, ya que en el ser inserta el concepto de colectividad “dejando atrás el reconocimiento de derechos individuales, produjo una innovación en el derecho internacional de los derechos humanos que a esa fecha estaba articulado en base a derechos individuales” (Anaya en Gaete Uribe , 2012: p. 83). Lo que en derecho, es más complicado que enunciarlo, puesto que algunos consideran que la consulta no es precisamente un derecho humano, precisamente por incluir colectividades como quienes lo ostentan. Así otros señalan que en el análisis del instrumento “hay razones para no considerar el Convenio como un acuerdo de derechos humanos” y lo conceptualizan como una herramienta (Sierra en Gaete Uribe, 2012: p. 109).

Es de esta manera que el Convenio y la consulta siempre han de estar sujetos de interpretaciones y juicios mientras el paradigma sobre lo colectivo y lo individual en el derecho sigan siendo objeto de debate.

3.3 Susceptibilidad de afectaciones

El Convenio 169 en su artículo 6 prevé que frente a la aplicación de las disposiciones del Convenio los gobiernos deberán, entre otras cosas, consultar cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Y esto último, es cuestión de estudio profundo, puesto que no se puede negar que cada legislación afecta a población indígenas, independientemente que estén dirigidas o no a determinada población.

La susceptibilidad de afectaciones ha sido estudiada por relatores especiales de sobre pueblos indígenas, uno de ellos, James Anaya. Anaya nos dice que la consulta obligatoria para los Estados debe acontecer “siempre que una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad” (Anaya en López Vyhmeister & Mohr Aros , 2014, pp. 108-109), por lo que la situación exige una revisión de caso, extensa y traducida frente al estado multicultural.

Y es que la mayor parte de las consultas son realizadas frente a las afectaciones más evidentes, como lo son los asuntos que involucran la tierra y la propiedad comunitaria. Pero las decisiones a nivel legislativo y administrativo pasan desapercibidas, casi siempre, en lo que a las afectaciones a la población indígena se refiere, y en México como en otros países no se obliga y, además, se simula consultar a la población general sobre las decisiones de gobierno.

El artículo consultado de López Vyhmeister & Mohr Aros (2014) se realiza revisión de cómo después del Conevio, la susceptibilidad de afectaciones se convirtió en un tema para el sistema universal y el sistema interamericano.

Primero es que la OIT agrega un Manual al Convenio 169 que contiene a la susceptibilidad de afectación directa ejemplificando casos de medidas legislativas y administrativas que deben ser objeto de consulta previa (López Vyhmeister & Mohr Aros , 2014, p. 109). Luego, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en una interpretación de caso (Saramakna vs. Surinam) determina que las afectaciones a los territorios, también pueden efectuarse desde las legislaciones y decisiones administrativas, por lo que la consulta se extiende a estas y debe retomar su característica de ser previa (López Vyhmeister & Mohr Aros , 2014, p. 110). Por otro lado algunos se pronuncian contra esta parte de la Consulta, en defensa de la noción de constitucionalidad y del estado democrático puesto que “se ponen por encima de la potestad legislativa, se ponen por encima del juego político en democracia” (Sierra en Gaete Uribe , 2012: p. 109)

Siguiendo a López Vyhmeister & Mohr Aros, se puede concluir que la susceptibilidad de afectación debe ser siempre sujeto a una interpretación que va más allá del derecho, los autores sitúan esta interpretación desde la antropología, debido a la multiculturalidad de las naciones, puesto que una determinada medida si puede afectar a una persona o grupo que provenga de una cultura distinta y viceversa, “debido a que presentan diferentes *referentes cognitivos*” (López Vyhmeister & Mohr Aros , 2014, p. 111).

3.4 Vinculación de la consulta

En su análisis sobre los elementos del Convenio No. 169 Gómez Rivera (2013) encuentra que:

Ni el convenio 169 ni los trabajos preparatorios proporcionan indicaciones detalladas sobre la forma y del alcance de las consultas que se deben desarrollar cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos interesados. (Gómez Rivera, 2013, p. 55).

O que necesariamente tenga que llegarse a un acuerdo, como finalidad de la consulta, frente el agregado de “procedimientos apropiados”. Debido a que carece de intercambios genuinos con continuidad y tiempo, para al menos tener la posibilidad de llegar a acuerdos. (Gómez Rivera, 2013, p. 56).

Las discusiones sobre la vinculación de los resultados de la consulta, abarca desde la diferenciación entre consulta y consentimiento – ambos respaldados por el derecho internacional- hasta aquellas que registran los principios del derecho, ejemplo de ello es el estudio realizado por Patiño Palacios (2014) que, en un argumento final, y después de la revisión de las legislaciones de Colombia, la legislación internacional y las decisiones de los sistemas universales e interamericanos, concluye que:

[...] en todo caso, de llegar a un acuerdo entre las partes como resultado de la consulta, este tiene efectos vinculantes porque en derecho internacional e interno son aplicables los principios de buena fe y *pacta sunt servanda*- todo acuerdo debe ser cumplido (Patiño Palacios, 2014, p. 100).

Para otros autores el que exista una ambigüedad del carácter vinculante responde a “la retórica (neo) colonial que subyace a la consulta previa” (Sierra-Camargo, 2017, p. 174). Para la autora “la consulta previa conlleva un profundo sesgo colonial” y constituye una herramienta que obliga a los pueblos a través de instituciones o “*medios legales* a un consenso” frente a la posible pérdida o sobre la explotación de sus territorios (Sierra-Camargo, 2017, p. 177).

CAPÍTULO IV. LAS MUJERES INDÍGENAS Y SU PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La participación política de las mujeres ha quedado relegado a una espera de generación de espacios para sus mismas comunidades. La participación política de las mujeres, y de las mujeres indígenas puede entenderse desde diferentes ámbitos, y ésta no se reduce sólo al ejercicio del derecho al voto. Sin embargo, al estar reconocido dicho derecho político de votar y ser votadas sólo hasta la mitad del siglo pasado³ debemos partir de que este reconocimiento no brinda una inclusión de las mujeres en el ámbito público político.

Hernández-Díaz (2015) explica en cuanto al Estado (y me gustaría agregar igualmente al conjunto social) “[...]considera que las mujeres son sujetas de derecho pleno al estar incorporadas, socialmente, de manera homogénea respecto de los hombres; aun cuando las diferencias estructurales y circunstanciales no permiten establecer las mismas relaciones que los hombres tienen con el Estado. Este trato homogéneo que emplea el Estado sobre la diferencia origina o profundiza desiguales condiciones que sustentan y reproducen las desventajas sociales, en este caso las de las mujeres” (p. 49)

Partimos desde la idea de que la exclusión social, la discriminación, la pobreza y la violencia machista tiene repercusiones en los cómo y cuándo las mujeres participan plenamente de la política de sus espacios. Nancy Fraser (1993) nos dice que: “las sociedades estratificadas generan desequilibrios que colocan a los grupos sociales en relaciones estructurales de dominación y subordinación” (Fraser en Arditi, 2012, p. 44-45).

Al pertenecer a los grupos más discriminados y excluidos de México, en el proceso de búsqueda de derechos las mujeres indígenas se ven relegadas a la conquista en primer lugar del reconocimiento de los derechos de sus pueblos y comunidades, y a la tenencia de la tierra, y a la inclusión de los procesos políticos, la lista puede seguir y quienes están frente a las luchas indígenas, igualmente como le ha sucedido a las mujeres negras en Estados Unidos, piden y buscan la espera de las mujeres por la igualdad de condiciones en los grupos relegados o simplemente no es una agenda viva. El movimiento feminista indígena ha

³ El voto de la mujer fue decretado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953

buscado “generar una identidad propia como <mujeres indígenas> y con ello, poniendo un énfasis especial en las condiciones de clase y étnicas que las separan de otras mujeres <mestizas> o <blancas>” (Gómez en Cerna, 2018: párr.22).

Reconocido el derecho a la igualdad y la igualdad política en el espacio público, los grupos discriminados históricamente busca que las asimetrías de clase, género y raza sean eliminadas. “Dichas asimetrías generan continuas fisuras en el *nosotros* que comparte lo que Arendt denomina el mundo común del espacio público. Estas últimas crean una serie de *nosotros* desiguales y generalmente conflictivos en ese espacio” (Arditi, 2012: p. 51).

Esto en el caso de México y las mujeres indígenas, ve un cambio en las organizaciones de mujeres indígenas en el ámbito público político y otros aspectos que se han considerado de corte privado. Como para todo el feminismo, se pueden encontrar hitos y olas para ubicar la época y las exigencias, en el caso del feminismo indígena y para el siglo pasado puede encontrarse un precedente de mayor importancia que ha sido señalado por diversas estudiosas, el zapatismo hoy vivo. Así lo explica Cerna Villagra (2018):

“El feminismo indígena en México aparece en la década de 1990 y se consolida a principios del siglo XXI, de la mano de otros movimientos sociales como el EZLN y el feminismo urbano, el apoyo a las organizaciones civiles y organizaciones religiosas ligadas a la teología de la liberación” (párr.24).

Uno de los ejemplos más documentados, es la Ley Revolucionaria de mujeres del EZLN, que reúne las intenciones de las mujeres zapatistas para y con el movimiento revolucionario zapatista, mediante una consulta, la Ley Revolucionaria cuenta los cómo y cuándo de la participación política de las mujeres, además de las condiciones mínimas en las que estas deberían desarrollarse, abogando por la eliminación de la violencia *doméstica* y la sujeción de las mujeres a los hombres, padres y hermanos de sus comunidades. La mención al movimiento zapatista se agrega, puesto que, después de este los pueblos indígenas han organizado un Congreso Nacional Indígena (fundado en 1996) congregando a aproximadamente 43 pueblos indígenas.

La participación de las mujeres y las mujeres indígenas no puede explicarse sólo mediante el voto como derecho ejercido, todas han buscado su inclusión en diferentes aspectos que afectan directamente su desarrollo y “los movimientos de mujeres indígenas poseen sus características propias, entre las cuales, las especificidades de sus demandas se entrecruzan con las demandas de sus comunidades y las del feminismo nacional” (Cerna Villagra, 2018: párr. 34).

Así, cuando se desarrollan los temas de la participación se puede abarcar desde lo tradicional y lo público, actividades encaminadas al desarrollo comunitario y social, búsqueda de desarrollo de las capacidades y conocimientos, participación en medios de reproducción de ideas y discusión, y “la participación como medio para eliminar formas de exclusión y desigualdad” (Hernández-Díaz, 2015, pág. 49). En lo que respecta a la participación política y los movimientos de mujeres y mujeres indígenas encontramos una gran diversidad de aproximaciones, Vásquez (2013) acudiendo a Cunningham y Sena señala que:

“El derecho a la participación política ha estado en el centro de las demandas del movimiento de mujeres y de los pueblos indígenas, y en ambos casos las estrategias promovidas buscan reducir los factores estructurales de discriminación y promover su empoderamiento como titulares de derechos humanos” (p. 107).

Como antes se ha mencionado puede explicarse el fenómeno desde la perspectiva histórica de las mujeres negras o las mujeres mestizas en cada proceso de búsqueda de derechos civiles y políticos negados históricamente a sus grupos por razones de raza, género o estrato económico, constantemente han visto ser relegadas sus demandas por los grupos activos, mayoritariamente compuesto de hombres, a la espera, con la premisa de que la lucha de las mujeres por sí misma no constituye una lucha por el bien de la sociedad a la que se adscriben, por provocar divisiones en el conjunto “pueblo”, no importa que esta búsqueda del reconocimiento de derechos humanos y derechos políticos (también humanos) de las mujeres, signifique dignificar a la mitad del conjunto llamado mundo, del

país, de la comunidad. Esto también puede entenderse como una forma de discriminación que ha sido positivizada en lo político y que los movimientos de mujeres han buscado renovar, pero no es la única.

El caso de las discriminaciones a grupos vulnerados no responde a un hecho único, a un proceso solitario, Herrera y Duhaime (2014) lo explican de la siguiente forma:

Los grupos de personas pueden experimentar una superposición de discriminaciones resultante de exclusiones históricas basadas en la raza, el género, la edad, la discapacidad física, etc., que en conjunto sería imposible o inadecuado categorizarlo tan solo como racismo o sexismo (p. 273)

Pertenecientes a un grupo ampliamente discriminado, las mujeres indígenas y su participación dentro de las comunidades cumple con roles diferenciados de las mujeres mestizas. Como lo explica Vásquez (2013) con el concepto de *doble arco de barreras* como la limitante “histórica” que enfrentan las mujeres indígenas debido al patriarcado y al racismo, la particularidad del asunto es que estas mujeres tienen un papel central en sus comunidades, que pese a no dejarlas escapar de la discriminación por sexo y reconocerlas como tomadoras de decisiones al interior de sus propias comunidades, las coloca en las actividades que podemos llamar “de reproducción”, ya sea de tipo cultural, educativa o la reproducción sexual. (p. 105). Por lo que no podríamos enmarcarlas en la misma histórica lucha política ejercida por las mujeres externas a los grupos indígenas, aunque estas sí han encontrado una forma de hacer más visible su trabajo conjunto.

El reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres en México, logrado parcialmente por el voto femenino, no puede entenderse igualmente un logro beneficie integralmente a las mujeres indígenas, como tampoco lo fue para las mujeres mestizas en México. Ambos grupos de mujeres ejercen sus derechos de manera diferenciada y es importante remarcar esto para el entendimiento de la lucha de las mujeres indígenas en sus propios contextos.

El voto en las sociedades democráticas supone la toma de decisiones en el espacio público, pese a que es desde ese espacio desde donde se puede comenzar una gestión sobre

los derechos sobre lo privado, lo relacionado con los cuerpos, las familias, la cultura y otros espacios no se puede negar que se sigue sufriendo discriminación y violencia en ambos ámbitos: público y privado. Y “es una disputa sobre lo perceptible, que pone en entredicho la división entre lo social y lo político, entre lo privado y lo público (Ranciere en Ardití, 2012: p. 55). Y que recuerda que: “lo personal es político” (Parrondo Coppel, 2009, pág. 105).

En tanto las mujeres indígenas, igualmente atravesadas por diferentes restricciones, sus derechos políticos son ejercidos respondiendo a sus propias comunidades, más aún, después del reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos indígenas, que si bien se ha manifestado que esta autodeterminación y los usos y costumbres no significan la violación de derechos humanos, las prácticas en las comunidades y en sus propios términos, sí segregan al conjunto de la población que conforman las mujeres. Desde ese lugar es que este grupo inserto dentro de otro grupo ya discriminado plantea sus luchas:

La lucha en contra de las desigualdades de las sociedades estratificadas ocurre desde y a través de los *contrapúblicos subalternos* o arenas discursivas paralelas donde grupos subordinados de mujeres, trabajadores y homosexuales inventan y hacen circular contradiscursos respecto a su identidad, necesidades, intereses, etc. (Fraser en Ardití 2012: p.45).

Como Carol Smith, citada por Safa (2008) propone sobre las discriminaciones dentro de los grupos indígenas y en tanto a cualquier desviación de la costumbre:

Los límites cerrados de la comunidad indígena sí restringen a la autonomía económica y sexual de las mujeres. Como depositarios de la tradición cultural, se esperaba que las mujeres se casaran dentro de su aldea o grupo étnico y no buscaran trabajar más allá de sus fronteras. Las que incumplen este precepto son rechazadas por deslealtad étnica (p. 68).

Al ser las instituciones diferentes dentro de las comunidades indígenas, la toma de decisiones responde a características particulares de cada comunidad, es posible que se refieran en algunos casos a instituciones donde se toman decisiones multilaterales, o donde

ciertas características de trabajo o edad puedan otorgar jerarquías: sexo, acumulación de trabajo en la comunidad, etc. Esto no significa un pretexto de exclusión para mujeres, pero si otorga un punto de referencia diferente al impuesto por la *igualdad* de sociedades democráticas. Así es como: “la participación es entendida desde un sentido amplio, que implica está presente pero también expresar opiniones y propuestas, así como de incidir en la adopción de decisiones en todos los espacios públicos que les conciernen” (Vásquez, 2013, pág. 106). Y aunque otorgado el derecho, no incide en la de decisiones, Benjamin Arditi (2012) señala que:

El problema de la igualdad discursiva y de estatus reaparece en el interior de la propia esfera pública, puesto que las voces de quienes participan en ella no son necesariamente iguales. La inclusión (a través de la ciudadanía) establece una forma de paridad compatible con la desigualdad (de estatus o de poder) (pág. 43)

La ampliación de participación en el espacio social de las mujeres indígenas generalmente se ha reconocido desde la realización de sus labores domésticas. Por ejemplo, es común que las mujeres se encarguen de la organización en las comunidades para el recibimiento de apoyos gubernamentales de corte social asistencial. En algunas comunidades nos dice Velázquez (2011):

[...] las mujeres son reconocidas solamente como esposas, hijas, nueras o nietas, es decir, en función de su relación con otros, en especial con los hombres de su familia. Continúa la autora diciéndonos que no pueden participar más allá de lo que la costumbre comunitaria les ha asignado y esto constituye un modo de control social en contra del sexo femenino (p. 533).

Las labores en las que se involucran, casi siempre se abre paso desde la perspectiva reproductiva de la mujer, como ha pasado en las sociedades de todo el mundo y que ha sido superada parcialmente en sociedades democráticas. Sin embargo y desde su propia determinación política, que también puede o ha de incluir lo comunitario:

Las mujeres indígenas, también demandan la participación política formal entendida como el acceso a los sistemas de representación tanto para elegir como para ser elegidas mediante el voto para cargos de decisión en instancias de gobierno público, a través de mecanismos legítimos (Vásquez, 2013, pág. 106 el parentesis es mío).

Podríamos decir, que la participación y toma de decisiones de las mujeres indígenas responden a su relación con los otros miembros de su comunidad. Así muchas tienen decisión sobre el cuidado de los niños y de los adultos mayores, o pueden destacar en los espacios culturales y en la transferencia de sus culturas mediante diversas actividades que les son asignadas como propias o deciden hacerlas propias para así mantener la colectividad de las responsabilidades comunitarias “se puede observar un posicionamiento claro hacia la reivindicación de su condición de mujeres, haciendo visible la participación en la lucha de sus pueblos” (Sciortino , 2015, pág. 70).Y al centrarse nuevamente dentro de públicos o espacios con poco o nulo poder, como las comunidades, para tener una diferencia en los aspectos de la vida más importantes, podemos observar cómo las demandas de los pueblos indígenas y de las mujeres indígenas tienen poca resonancia en aquellos que toman de decisiones. Es por tal que en la esfera pública se pueden clasificar como grupos débiles y estos a su vez como lo explica Fraser citada por Arditi (2012):

[...]se desarrollan en paralelo con la esfera pública burguesa como espacios de debate y generación de opinión, mientras que los públicos fuertes - como los cuerpos legislativos- incluyen la deliberación y la capacidad de sancionar decisiones vinculantes, aunque también podemos hablar de formas híbridas que combinan las características de ambos tipos de públicos (p.45).

El origen de la exclusión de las mujeres de la toma de decisiones, en cualquiera de sus contextos y sociedades, no puede ubicarse fuera del concepto de patriarcado. Sin embargo el origen de esta exclusión dentro de los grupos indígenas en México, puede pensarse desde la perspectiva que admiten los propios pueblos, estos, al configurarse en algunas ocasiones,

desde su cosmovisión complementaria y con roles asignados que no se insertan en una escala valorativa de las actividades que realiza cada sujeto, adjudican la asimilación de estas distinciones al interior de sus comunidades sobre las mujeres como la consecuencia del racismo estructural, la discriminación y el patriarcado en que han vivido por años. (Vásquez, 2013: p. 108).

Por lo que además puede agregarse el concepto de colonialidad, no desde su perspectiva histórica, sino desde la colonización que actualmente afectan las políticas de Estado, desde el exterior, al interior y de forma dinámica y constante.

El patriarcado, en la sociedad mexicana, por ejemplo, se basa en el predominio del hombre y en tanto su rol de proveedor, y relega las mujeres a los roles reproductivos, sin entender la importancia que estos tienen en economía y en la sociedad, roles como de amas de casa, o cuidadoras de los grupos no productivos o no proveedores como niños y ancianos “esta ideología de género se inscribe en los códigos morales y sexuales del mestizaje y privilegia los hombres como trabajadores asalariados y cabezas de familia” (Safa, 2008: p. 67).

Así que, como no es extraño ver como la asimilación de la religiosidad impuesta por la conquista, hoy en día es parte de los usos y costumbres, esta estratificación social puede entenderse desde los choques culturales que generó la imposición de los europeos, que sí asignan una escala valorativa, donde las mujeres dedicadas a ciertas actividades ya desde antes de este proceso pierden su valor en las comunidades. Así el activismo de los pueblos indígenas y de las mujeres indígenas no pueden ser visto solo desde lo político “en algunas investigaciones realizadas por antropólogas latinoamericanas se emplea el término *interlegalidad*” [...] este vocablo también se utiliza para contrarrestar una visión esencialista de los órdenes normativos de las comunidades indígenas, que los presenta como el resultado de un pasado incontaminado, pues tal visión no se coincide con la realidad. (Villanueva Flores, 2014: p. 13).

Esta visión es la que tiene el mundo occidentalizado de las comunidades indígenas, y que termina por dejar de discutir las propias normas internas de las comunidades, mientras que

dentro de estas se apela en el mismo sentido, sin cuestionamientos sobre las decisiones políticas:

“el respeto a los usos y costumbres de los pueblos indígenas se establece en el artículo 2° de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, existen circunstancias de las que no debemos ser cómplices de acuerdo a las condiciones en que se desarrollan” (Velázquez Galindo , 2011: p. 533)

Los pueblos han trabajado por dejar de lado esta exclusión sobre las mujeres, y han buscado que estas estén involucradas en la toma de decisiones, ejemplo de ello, como se ha remarcado antes, es el Congreso Nacional Indígena, donde las mujeres se han posicionado en la toma de decisiones como concejales e incluso como candidatas de los pueblos y lanzadas a la participación política nacional. Dicha participación en la toma de decisiones de la política nacional indígena representa una capacidad agencial que de a poco retoma el tema de exclusión en la opinión pública y en las decisiones del conjunto social. Vásquez (2013) apunta que:

Las propias mujeres indígenas han comenzado a revalorizar la cosmovisión y las leyes ancestrales fundantes de cada pueblo, que establecen justamente la armonía y la igualdad en derechos entre el hombre y la mujer mediante relaciones de dualidad y complementariedad (p. 108).

Continuo con la idea de Hernández Castillo que en el texto de Cerna Villegas (2018) agrega sobre los movimientos de mujeres indígenas y sus particularidades:

Las distintas voces de las mujeres integrantes de los movimientos indígenas en México se han hecho escuchar para reivindicar demandas propias que han cuestionado tanto las perspectivas esencialistas del movimiento indígena como los discursos generalizadores del feminismo liberal que enfatiza la igualdad como tema central de sus reivindicaciones (párr. 36).

Así nos encontramos que para los pueblos indígenas y al interior de ellos, la organización de las mujeres las está poniendo al frente de la toma de decisiones y de la organización para la búsqueda de la eliminación de las desigualdades que enfrenta el conjunto de los pueblos.

Perteneciendo al grupo más vulnerado y discriminado del país, las mujeres iniciaron una lecha desde abajo, que de a poco ha permeado en las nuevas formas de organización indígena, que como se ha dicho antes, no son estáticas como se nos ha hecho pensar. Que como en sociedades democráticas, pero desiguales, los grupos excluidos de la toma de decisiones, mediante un trabajo político conjunto puede ver cómo finalmente sus derechos son reconocidos y sus propuestas convertirse en realidades.

CAPÍTULO V. COMPROBACIÓN CUALITATIVA

El modelo utilizado para la realización de esta investigación que presenta esta tesis será el cualitativo. En correspondencia de los rasgos de la investigación cualitativa, se busca:

- a) la adecuación de los métodos y las teorías; b) la perspectiva de los participantes y su diversidad; c) el poder de reflexión del investigador y de la investigación; d) la variedad de enfoques y métodos de la investigación cualitativa; e) la comprensión (*Verstehen*) como principio epistemológico; f) la reconstrucción del caso como punto de partida; g) la construcción de la realidad como base y; h) el texto como material empírico. (Flick, 2007: p. 42).

Por lo que las posiciones teóricas de la investigación cualitativa serán rescatadas para el análisis de nuestros documentos. Como lo indica Flick (2007), estas posiciones se registran desde el punto de vista de los diferentes actores, de esta manera, se acude al interaccionismo simbólico cuando el objetivo es el análisis sobre los puntos de vista del sujeto de estudio, así como la aproximación etnográfica a la creación de las realidades e interacción.

En el presente caso, el acercamiento con las instituciones y sus representantes implica el uso de la etnometodología, cuyo “centro de interés no es el significado subjetivo para los participantes de una interacción y su contenido, sino cómo esta interacción se organiza” (Flick, 2007: p.35). Se han de realizar entrevistas semiestructuradas introduciendo las temáticas, teniendo como interés principal la manifestación de los conocimientos existentes de los entrevistados, mediante sus propios conceptos expuestos en respuestas que se puedan interpretar en conjunto con las experiencias totales de los participantes del proceso de consulta.

El análisis que se pretende realizar en la investigación, parte de las mesas de trabajo como centro del caso a estudiar, esta base de datos revela el contenido sustancial y que se ha alimentado de la población participante, los actores oficiales y las instituciones participantes.

En el caso de los documentos que serán creados y analizados a partir de estas aproximaciones a las instituciones y actores sociales, pretenden los propósitos de la investigación cualitativa al ser la base de nuestras interpretaciones. Los documentos se han de analizar en el software NVivo 11, creando nodos con referencia en el primer documento que da base a la investigación presente: el contenido de las mesas de trabajo. Esto, con el fin de dilucidar si lo que consta en los registros oficiales de la consulta se han ceñido a la legislación presentada y aprobada por las autoridades legislativas. Además de reconocer la consulta como un proceso que sigue a través de las experiencias presentes de sus participantes.

5.1 Entrevistas semiestandarizadas

Partiendo desde las teorías subjetivas se realizan las entrevistas semi estandarizadas para lograr obtener el “caudal complejo de conocimientos sobre el asunto en estudio” (Flick, 2007, pág. 95)

Creando una guía de entrevista, donde se agregan diferentes conceptos e ideas correspondientes a la variedad de tópicos que se presentaron en el proceso de realización de la legislación y la consulta que le otorga contenido, se procede a llevar a cabo con los sujetos de investigación las entrevistas.

En dichas entrevistas se “introducen áreas temáticas y por la formulación deliberada de preguntas a partir de teorías científicas sobre el tema” (Flick, 2007: p. 96). En este caso, las entrevistas recogen además de dichas teorías científicas, las conclusiones y análisis que hacen los sujetos de estudio sobre un fenómeno acontecido, que generó ciertos cambios sociales a partir de la introducción de una política pública, es entonces, que se prioriza la experiencia y se retoma durante la entrevista para volver a revisar algunos supuestos dados por el diseño.

Lo anterior sin significar que se cambien los modelos de investigación, sino que, de forma anticipada, se espera la construcción de nuevos supuestos que otorgan quienes han hecho sus propias interpretaciones de sus realidades. Esto se ve reflejado en la siguiente ilustración, que como en la teoría, los temas introducidos modifican e introducen nuevas categorías para su estudio.



Gráfico 1 La comprensión entre la construcción y la interpretación. Elaboración propia con información de Flick, (2007) p. 46

5. 2 Codificación y categorización

Para poder realizar la codificación y categorización de los textos realizados y compilados dentro de la investigación presentada, partimos desde la premisa de que el texto muestra una realidad social.

Como Flick indica:

El conocimiento científico y las muestras de interrelaciones incluyen procesos diferentes de construcción de la realidad: construcciones cotidianas, subjetivas por parte de aquellos a los que se estudia y construcciones científicas (es decir, más o menos codificadas) por

parte de los investigadores al recoger, tratar e interpretar los datos y al presentar los hallazgos (Flick, 2007: p. 46)

Para interpretar estos textos, realidades sociales, y desarrollar nuestras conclusiones sobre la investigación realizada iniciamos por categorizar la información obtenida en tres temas o *asertos*:

Proceso	Entrevistas y documentos oficiales de memoria de la consulta.
Realización	Base datos de la consulta
Resultados	Entrevistas y documento final de la Ley de derechos indígenas para el estado de Nuevo León

Tabla 1Asertos para codificación. Elaboración propia

Esto nos lleva a crear dentro de nuestros temas, relaciones, asociaciones y procesos que han de ser codificados dentro del sistema NVivo 11.

Para codificar dentro del software mencionado, se crean nodos que contendrán las categorías que se utilizarán para codificar el texto de los documentos creados. Estas categorías se obtienen y han de crearse, partiendo de los temas y datos, este proceso se realiza en la medida en la que se asignan significados a los descubrimientos realizados en los documentos (vía inductiva) o bien se obtienen deductivamente con base en las teorías previas.

Este proceso “lleva al desarrollo de teorías por medio de un proceso de abstracción” (Flick, 2007: p. 193), proceso que será analizado en el siguiente capítulo. Dicho proceso de abstracción nos lleva a categorizar, dentro de nuestros temas, supuestos a los que se les otorga una jerarquización dentro de los mismos. Estas categorías se obtienen de la base de datos de la consulta en los asertos “realización” y “resultados”, con el nombre de derechos en ambos para poder así realizar un análisis comparativo del contenido.

CAPÍTULO VI ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

6.1 Proceso: entrevistas

Los actores entrevistados para la creación de estos textos son aquellos que presentaron participación dentro del proceso de realización de la consulta y su posterior presentación como iniciativa de ley ante el Congreso del estado de Nuevo León.

En principio se obtiene que, dicho proceso tiene origen en un exhorto nacido de las reformas constitucionales del año 2011. Principalmente de los artículos 1 primero y 2 segundo.

Frente a esta obligación de los estados a reformar sus Constituciones, y, frente a la exigencia por parte de los actores sociales, que si bien, no siempre se centraron en la legislación propiamente, sino en el ejercicio de los derechos actualmente reconocidos en la legislación del estado, impulsaron dicho ejercicio.

Existe una discrepancia sobre los orígenes de la propuesta de realización de una consulta, diferentes actores se han posicionado por figurar como los impulsores. La memoria que se inserta en los documentos oficiales le da origen, en diversos actos realizados por sociedad civil organizada, donde se propone en diferentes ocasiones y en diferentes años, la realización de una iniciativa de ley que otorgue certidumbre a la población de indígena que habita y que migra al estado de Nuevo León.

No pasa desapercibido que los sujetos de estudio de la investigación de este proceso se pueden identificar con actores activos en sociedad neoleonesa. No pueden enmarcarse en su totalidad en una categoría, puesto que, transitan entre el activismo social, la academia, la función pública y en más de una categoría.

6.1.1 Codificación: proceso

A continuación, introducimos el origen de las referencias con más codificación para este caso de estudio.

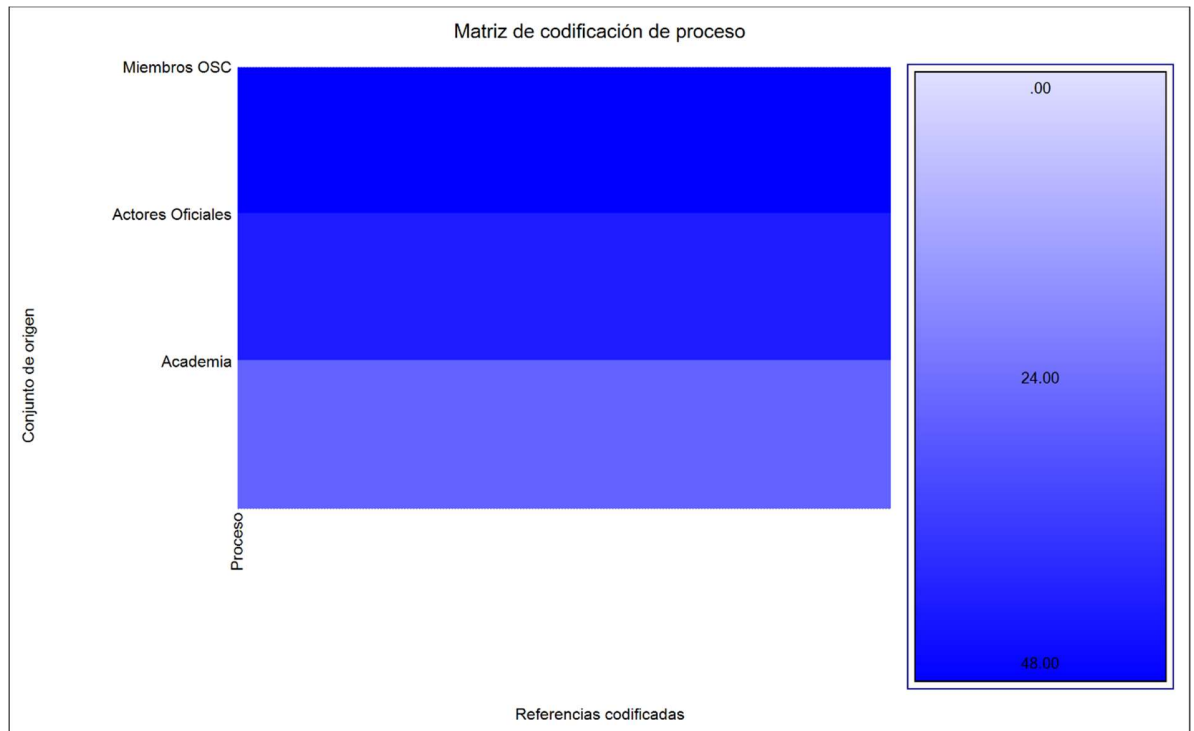


Gráfico 2 Matriz de codificación de proceso. Elaboración propia.

De esta matriz de codificación se obtiene, que, para el proceso de realización, la información obtenida en las entrevistas, con mayor codificación se obtuvo de los conjuntos: miembros de las organizaciones de la sociedad civil, actores oficiales y de la academia; en ese orden.

Del proceso se obtuvo mayor información de los documentos oficiales entregados por actores oficiales para la realización de esta investigación. En un segundo momento se obtiene otra cantidad de información importante, por parte de los actores que conforman la categoría de actores sociales y finalmente de la categoría que pertenece a la academia. Como se muestra en la siguiente ilustración gráfica, la codificación concluye de esta forma:

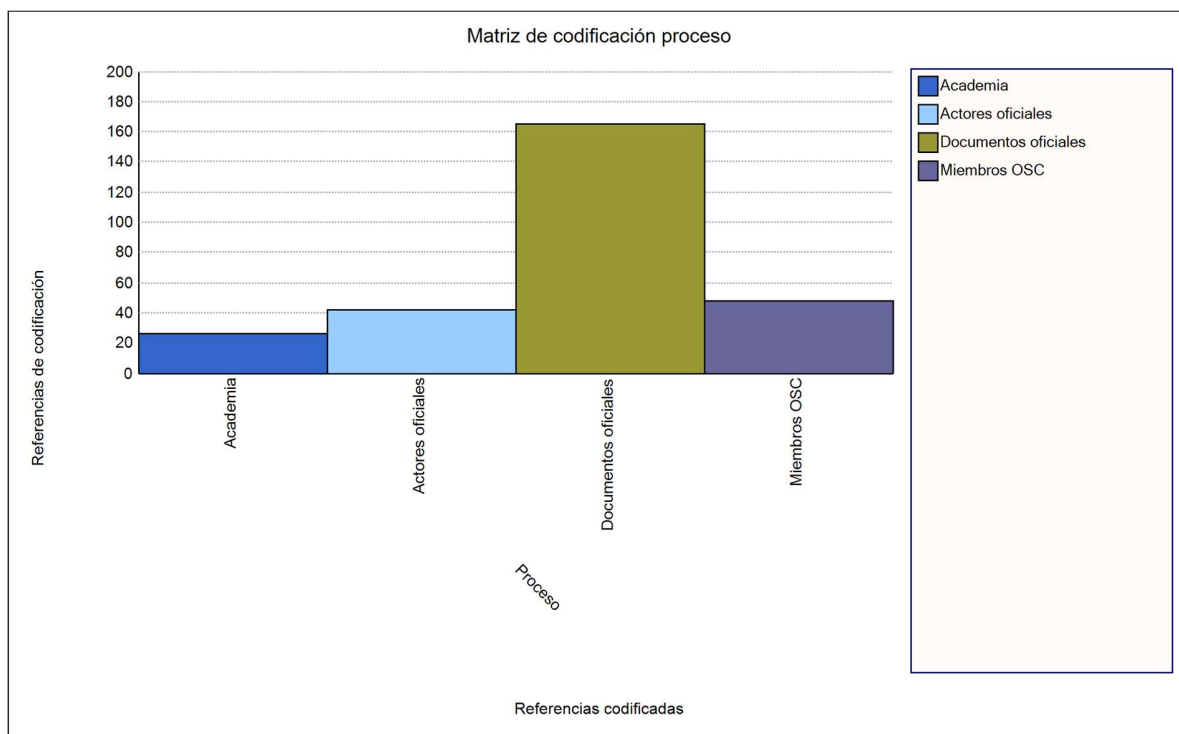


Gráfico 3 Matriz de codificación de documentos. Elaboración propia.

6.1.1.1 Discusión del contenido de la codificación

Se ejecuto una consulta de palabras frecuentes, dentro de la codificación realizada al conjunto *proceso*. Dicha consulta, arrojó: que los cuatro tópicos dentro de las conversaciones analizadas se referían en su mayoría a:

- Indígenas
- Trabajo
- Consulta
- Derechos

Actores oficiales

De ello se desprende que la palabra trabajo tiene relación a la elaboración de la consulta, la cooperación y el proceso por el cual se llevaron a cabo las mensas (de trabajo) de la consulta.

De las organizaciones de la sociedad civil

Dentro de esta búsqueda se encuentra que, la relación que tienen las organizaciones de la sociedad civil relata que la consulta no fue un proceso que se desprendiera de un exhorto al estado de Nuevo León para crear una ley que diera atención a la población indígena que le habitan; por el contrario, se hace patente que el proceso es resultado de iniciativa de los actores que se han dedicado al tema indígena y de años posteriores. Esto coincide con la relatoría que hacen los actores oficiales, en tanto a que la consulta es un tema que se había planteado con anterioridad y que no había sido concretado.

En tanto a este tema, se hace patente la influencia de uno de los congresistas, que previamente había realizado acercamientos con poblaciones indígenas, que mantenía relación con la población y con las organizaciones de la sociedad civil que se vieron involucradas en la realización de la consulta.

Siguiendo esto, estos actores, admiten el trabajo en el proceso de realización de la consulta de diversos actores relacionados con el tema, abarcando desde aquellas personas no indígenas, así como las organizaciones nacidas en las comunidades asentadas en el estado. Para los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, es resultado del trabajo que han realizado en comunidades, el resultado de que ellos *les hicieran ver* que son sujetos de derecho, o que *tienen derecho* de participación. Sin embargo, surge una discrepancia entre los actores que se desenvuelven en las organizaciones y aquellos que pertenecen a la academia, en tanto a quienes fueron los sujetos que *elaboraron* la propuesta de ley. Para las organizaciones es resultado de la consulta y sus mesas de trabajo, para la academia fue resultado de otro tipo de proceso.

Academia

Es imperante mencionar, que los actores relacionados con la academia son muy visibles, en tanto a su relación con el tema indígena, y tienen por característica mantener una relación directa con las organizaciones de la sociedad civil y los actores

oficiales o aquellos que han pertenecido a instituciones del estado; de igual manera dichos actores de la academia se han visto involucrados en el activismo dentro del tema indígena.

Dicho lo anterior, resulta relevante que lo encontrado en el análisis de las entrevistas realizadas a dichos actores, en primera instancia resalte aquello que aportaron para el estudio del proceso de la consulta. Estos académicos otorgan que, la consulta fue un proceso legitimador de la propuesta de ley, pero no así, como fue una fuente de su contenido. Describen como fue el planteamiento de los temas que iban a ser incluidos y que actores participaron.

Esta discrepancia puede obedecer a que no todos los actores se involucraron en todos los procesos y por tanto algunos actores no cuentan con cierta información que otros tuvieron de primera mano.

En este caso se hace mención a que, los actores de la academia no se involucraron en el diseño de la propuesta metodológica, pero sí en el proceso de su desarrollo y conclusión, como se ha dicho antes, en una propuesta de ley ante el Congreso del estado de Nuevo León; los actores de la sociedad civil diseñaron y participaron de las mesas de trabajo, pero no de sus conclusiones; los actores oficiales pasaron por todos los procesos, pero en las conclusiones de cada actor y ellos mismos, no se involucraron más que en otorgar las condiciones para que se realizara.

6.1.2. Sobre la consulta

Nuevamente se obtiene más información de la documentación oficial, y esta tiene relación con lo que a continuación se reseña.

6.1.2.1 Actores oficiales

El primer hallazgo sobre el tema de la consulta dentro la variable de proceso es que existe una discrepancia entre lo entregado como información oficial y aquello que se sistematizó como, igualmente, resultado oficial. Esta discrepancia se encuentra en el número de mesas de trabajo realizadas, en un informe oficial se encuentra que

existieron 47- cuarenta y siete mesas de trabajo para la consulta, sin embargo, a esta investigación le fue entregada información de 33- treinta y tres mesas de trabajo. Esta discrepancia se explica, debido a que se realizaron mesas de trabajo con actores oficiales que, textualmente se describen de la siguiente manera: servidores públicos integrantes de diferentes instancias, organismos y dependencias federales, estatales y municipales; sin embargo estas no fueron entregadas como resultados de la consulta, debido a que se trataron de mesas de corte informativo y no consultivo y que por decisión de quienes elaboraron la propuesta de ley, o sea la academia, no fueron objeto de análisis o sistematización dentro de la base de datos; dichas mesas se llevaron a cabo en el recinto del Congreso del estado de Nuevo León, y no se pudo obtener información oficial, por medios legales, ya que los sujetos obligados a obtenerla, adquirirla o transformarla alegaron su inexistencia.

Dicho lo anterior, se obtiene de esta consulta, que dicho proceso obedece a la inercia nacional y temporal sobre la atención a las problemáticas de la población indígena y que, al contrario, a lo dicho por las organizaciones de la sociedad civil, es un proceso de interés de algunos actores que se encontraban en funciones públicas con estos fenómenos sociales, más que de un trabajo impulsado por la sociedad misma.

Igualmente, hacen hincapié que la consulta tiene un *doble propósito*, que busca en primer lugar, obedecer los mandatos legales derivados de los acuerdos internacionales reflejados en la Constitución, así como de generar un acercamiento con la población indígena que habitan el estado, para hacerles conocer sus derechos, además de recoger sus inquietudes y necesidades.

Seguido de esto, aparece por primera y única vez, dentro de los textos recogidos y sistematizados, la metodología que se utilizó para la consulta, la cual aparece de la siguiente manera:

a. *Identificar el Perfil Sociodemográfico de los participantes de cada mesa de trabajo (legua, lugar de origen, sexo, ocupación, tipo de residencia).*

b. *Encauzar y desarrollar cada uno de los diecisiete (17) temas sobre derechos y cultura indígena que se abordaron en cada una de las mesas y siguiendo el orden consecutivo conforme aparecen en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual sirvió como guía de referencia:*

- a. *Protección a migrantes*
- b. *Acceso a la propiedad, conservación y mejora del hábitat*
- c. *Representante ante los ayuntamientos*
- d. *Consulta y Participación*
- e. *Acceso a la jurisdicción del Estado, uso del intérprete y defensor*
- f. *El sujeto de derecho: ¿Indígenas o Pueblos Indígenas?*
- g. *Desarrollo*
- h. *Educación*
- i. *Acceso a la salud*
- j. *Espacios de recreación, vivienda y servicios sociales básicos*
- k. *Participación de las mujeres*
- l. *Vías y medios de comunicación*
- m. *Formas de organización y sistemas normativos*
- n. *Lengua y cultura*
- o. *Actividades productivas y desarrollo sustentable*
- p. *Aportación por Tema o Derecho Adicional*
- q. *Elementos para delimitar las responsabilidades del Estado y de los indígenas en la aplicación de la legislación en materia indígena en el Estado.*

Resalta que las mesas de trabajo fueron operadas dentro de los centros comunitarios de las comunidades donde se asienta la mayor parte de la población indígena en el área metropolitana de Monterrey. Realizada la consulta, se obtiene que los actores oficiales acordaron el modo en el que se iban a sistematizar la información obtenida; cuya organización de la información tuvo la siguiente forma:

c. *Fecha en que se celebró el evento,*

- d. *El lugar en que se llevó a cabo y*
- e. *Un número de Evento que se complementa con el número consecutivo de mesas que dentro de ese evento se realizaron.*

La base de datos según lo obtenido por los documentos entregados por los actores oficiales tiene el siguiente diseño:

f. **Base de datos:** *en cuya estructura se capturó la información correspondiente a los **Anexos 2,3,4,5** de la **Guía Metodológica para Talleres de Consulta**, incluyendo el anexo ya referido en la nota al pie (número uno) del presente documento; la información obtenida en estos cinco anexos de todas las mesas de Consulta realizadas se presentarán en Hojas de Cálculo diferentes, cada hoja corresponde a cada uno de los temas abordado en la Consulta, ordenadas a su vez por la mesa en la cual se hayan abordado.*

Para ponderar la información que daría contenido a la propuesta de ley, la documentación obtenida por los actores oficiales da cuenta que, se da prioridad al contenido que se encontraba en los apartados: *propuesta, comentarios, recomendaciones, y necesidades*. De esto, resalta la inclusión dentro de esta documentación de comentarios relacionados con el Convenio 169 de la OIT, diciendo que, aquellos temas planteados en la consulta responden en lo general a los derechos ratificados por México en dicho convenio. Ahora bien, esto se presenta como una confusión en la ponderación de los temas que dieron contenido a la propuesta de ley presentada al Congreso del estado, porque no se menciona la inclusión de la temática de *derechos* como algo que fuera tomado a consideración, como se mencionó más arriba, el documento habla de la obtención de información de los apartados relacionados más con opiniones que de discusiones de derechos. Dicho lo anterior, aparentemente existe una confusión para quien realiza la relatoría dentro de los documentos oficiales, ya que luego en las conclusiones sobre el contenido obtenido

de las mesas de trabajo se obtiene que en su mayoría proviene del apartado de *derechos*.

De los actores individuales, pertenecientes a este rubro, se obtiene en primer lugar que, el proceso de consultar a la población indígena en el estado ha acontecido sólo en dos ocasiones. En tanto al proceso de consulta para la creación de una Ley en materia indígena resulta que, el principal obstáculo fue realizar una consulta diferenciada a los demás contextos donde se insertan las poblaciones indígenas en el país, ya que la particularidad de los habitantes indígenas del estado es que viven en zonas urbanas y no en rurales, para este actor este dato aparece incuestionable y no da información sobre si esto es una realidad o una suposición de su parte. Luego se obtiene que como antes de ha mencionado, se logró conjugar el trabajo de diversos actores para la realización de la consulta.

Se encuentra, que se trabajó previamente con las comunidades y esto pudo lograr que se consultara a una cantidad “amplia” de población indígena. Esto difiere de los datos oficiales en materia de estadística sobre población y los resultados obtenidos de las mesas de consulta: INEGI destaca que la población indígena en el estado de Nuevo León supera aproximadamente los 300 mil habitantes⁴, mientras que la base de datos de la consulta da cuenta de que la participación en las mesas de trabajo es de 300 personas o menos, por lo que esta representación sólo abarca menos del %1 de la población total y no el 10 o 20 porciento que menciona.

De la población destaca, que lo obtenido por la documentación oficial que contiene la base de datos de la consulta, la mayoría de las participantes, fueron mujeres indígenas y dentro de la consulta se encuentra una especial mención a las temáticas que les pudiesen interesar como población especialmente vulnerable y discriminada.

⁴ De acuerdo con la encuesta Intercensal de INEGI (2015) los habitantes cuya “condición de habla indígena” y su edad es mayor a los 3 años es el 1.22% de 4,860,623 habitantes en el estado de Nuevo León, lo que significa un aproximado de 59 mil habitantes; sin embargo, en la misma encuesta se encuentra otra clase de categoría: la de auto adscripción. Ésta última da como resultado que la población de 0 años en adelante que se adscribe a una etnia indígena corresponde al 6.88% de 5,119,504 habitantes del estado de Nuevo León o un aproximado de 352 mil habitantes.

6.1.2.2 Organizaciones de la sociedad civil

De lo encontrado sobre el tema de la consulta dentro de los documentos realizados mediante las entrevistas realizadas a los actores de la sociedad civil organizada se obtiene la primera discrepancia entre estos y la academia.

Según consta, los actores de la sociedad civil organizada se atribuyen la construcción de la propuesta a la reforma constitucional, mientras que la academia se la atribuye de igual manera. Destaca que, dichas organizaciones hacen de mención y busca la consideración de que sus miembros son indígenas y por tanto fueron actores indígenas quienes realizaron dicha propuesta. Siguiendo estas atribuciones, nuevamente aparece la propuesta por parte de este mismo grupo, de la consulta a población indígena para la creación de una ley reglamentaria a la anteriormente mencionada reforma constitucional, en ese sentido, estas organizaciones hacen reconocimiento de contar como aliado a un miembro del Congreso del estado.

Seguido a esto, se inserta el tema de la decisión sobre la ubicación de las mesas de trabajo, atienden a que debido a la dispersión de la población indígena se decide instalar las mesas de trabajo en centros comunitarios a cargo de SEDESOL⁵, además de la Alameda que es un punto de reunión de esta población según relatan los entrevistados, igualmente se encuentra que se realizaron trabajos en colonias donde dichas asociaciones tenían un trabajo previo con las comunidades que las habitan.

Para estos miembros de organizaciones de la sociedad civil, esta consulta cumplía con el Convenio 169, al ser previa, con *los medios adecuados* y de buena fe; igualmente en sus aportaciones a esta investigación se encuentra que la consulta además de proporcional fue representativa, sin que esto sea un tema del que se ahonde más o del que se otorgue más información.

Con otro personaje perteneciente a las organizaciones de la sociedad civil, se obtiene que los líderes de estas asociaciones tienen un peso en ciertas comunidades,

⁵ Órgano Desconcentrado del Gobierno del estado de Nuevo León

sin embargo, para dicho actor esto no quiere decir que estas otras organizaciones o quienes las representan, sean representantes de la comunidad indígena en el estado o en espacios específicos, igualmente se hace mención a que dichos actores se desenvuelven en diferentes temas y abarcan casi todo el espectro del tema indígena en el estado, igualmente destaca que dichos actores son un en su mayoría hombres y que suelen utilizar a los grupos formados por mujeres, para dar credibilidad a su trabajo pero que estas no son incluidas en la toma de decisiones o en cualquier tipo de proceso relevante en tanto al tema que les ocupa.

También es importante mencionar que esta asociación representada por mujeres, dejan por testimonio la práctica de estas organizaciones lideradas por hombres en algunos procesos como ésta consulta, relatan que fueron convocadas para la firma del proceso, pero no para su creación, fueron convocadas a los eventos donde podrían ser fotografiadas como participantes, pero no fueron contempladas como actores relevantes en ella, ni su participación, ni sus opiniones, ni en su metodología; fueron incluidas para el uso de las instalaciones de las organizaciones que representan.

6.1.2.3 Academia

De parte de la academia se obtiene el proceso que podría antojarse de memoria oficial, puesto que dan datos del exhorto al Congreso del estado a legislar a conformidad con la reforma constitucional dada en el año 2001, que cabe mencionar, proviene de una consulta previa anterior, cuestionada y puesta ante las autoridades judiciales en queja por sus procedimientos.

Seguido se expresa nuevamente la relación de las organizaciones de la sociedad civil con el actor dentro del Congreso del estado como aliado para la construcción de una ley estatal que se buscaba con anterioridad y que no tuvo éxito en su realización, aunque no se obtienen más datos sobre un proceso diferente al que hacemos mención en este sentido por parte de este actor de la academia.

Se procede al relato sobre otros actores pertenecientes a la academia, y se hace mención, que sólo participó una persona pese a que fueron invitados diversos personajes, de los cuales no se obtuvo apoyo.

Seguido de esto se describe la realización de las metas de trabajo, donde resulta interesante un dato que se aporta, este actor de la academia hace referencia a una asociación civil, de la que siempre hace mención como actor invitado, pero no participante, dicho actor en palabras del académico pese a lo anteriormente dicho, aportó espacio y personal para la realización de una de estas mesas que se otorga su realización dicho académico. Nuevamente, hace mención de que los actores oficiales realizaron las mesas de trabajo de manera deficiente y se posiciona nuevamente como el personaje que realiza, consulta y redacta todo el proceso de consulta; destacando nuevamente que, la base de datos de la consulta, o sea, el contenido sustancial, no fue utilizado para la redacción de la ley reglamentaria.

6.1.3 SOBRE LOS DERECHOS

Actores oficiales

El primer documento que destaca de la consulta, en tanto al tema del proceso y los derechos, es el documento que llamamos de resultados oficiales. En este se observa que la consulta contó con un bagaje sobre derechos en 17 grandes temas.

Dicho lo anterior, surge que, esta consulta contó con una particularidad: se consultaba población indígena migrante. Luego fue considerada la representación de los indígenas y su organización política como antecedente para el diseño de la consulta.

Ya en la mesa el tema de la condición migrante de las personas consultadas se explica que se integra un espacio muy particular, y que tiene que ver con su proceso migratorio.

Otro de los temas relevantes que fueron considerados para la consulta, es plantear a la población consultada si lo derivado de la consulta iba a representar al sujeto derecho como una comunidad o como individuos particulares. En dicha relatoría

destaca que, al insertar este cuestionamiento, no se logró un entendimiento de las personas consultadas para dar sus respuestas de una manera satisfactoria y que pudiera servir para la posterior realización del borrador e iniciativa de propuesta de ley reglamentaria.

Academia

Sobre los derechos, es coincidente la experiencia relatada por los actores de la academia consultados para esta investigación. No se estaba consultando a población indígena en condiciones parecidas a otros estados donde se han realizado ya consultas previas. Destacaba que la población migraba al estado desde sus estados de origen, igualmente que los derechos pueden concebirse de manera diferenciada en un contexto urbano, que, en un contexto rural, y esto era importante para el diseño de la consulta.

Se aporta otro dato importante al proceso, se comenta que se hizo una revisión de diferentes legislaciones en el país, para comparar sus procesos.

6.2 Realización: base de datos de la consulta

Una consulta pública para la creación de una ley, puede que no tenga precedentes en el Estado de Nuevo de León. En el año 2011 se realizaron mesas de trabajo para la realización de una ley para la población indígena del Estado, generalmente migraciones del centro y del sur del país.

Dicha consulta tiene como organizadores a cuatro instancias: Secretaría de Desarrollo Social, el Congreso del Estado de Nuevo León, Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas y la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Si bien estas instancias tienen una participación evidente, no es muy claro en la documentación de los *Foros de Consulta* para los participantes quién es el organizador principal, ni el papel que tomaría cada uno para su realización. Así también el nombre del evento no queda establecido en la documentación por los consultados.

La realización de esta consulta tiene varias etapas que son:

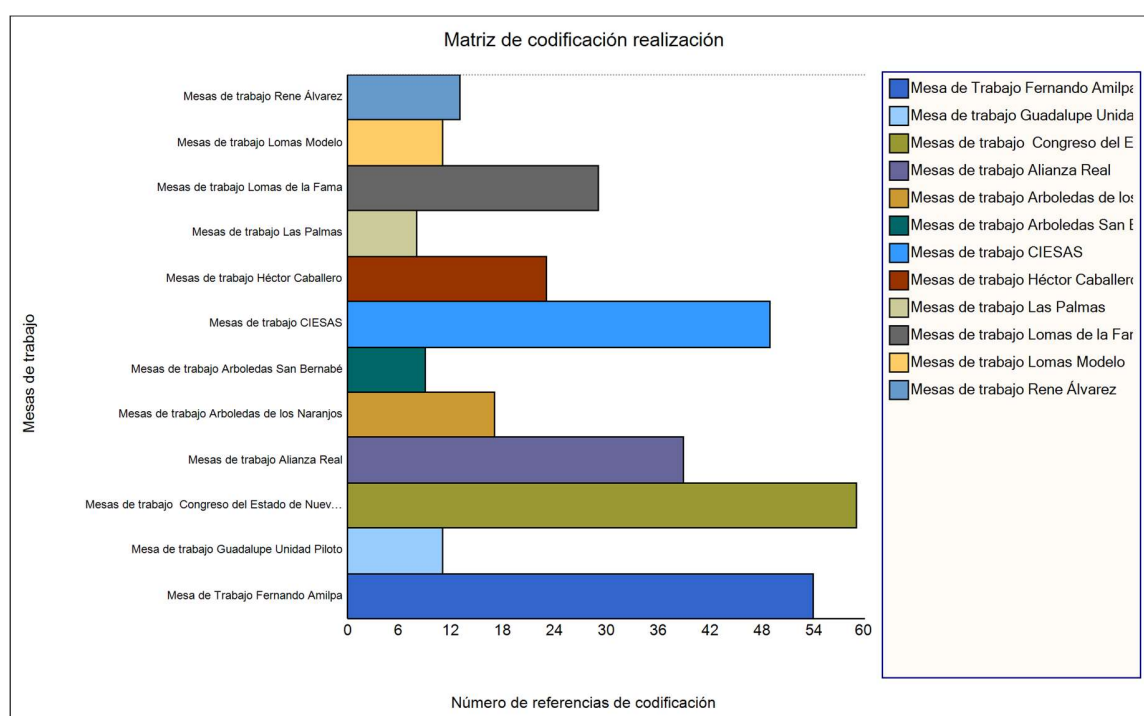
Recopilación de información y documentos para la consulta; Actualización de investigaciones, informes, documentos y diseño de proyecto.
Asesoría y acompañamiento para la creación de la comisión de asuntos indígenas de LXXII legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León y su dictaminación.
Reuniones de trabajo con actores institucionales.
Reuniones de coordinación interinstitucional para diseñar estrategias de operación del proceso.
Etapas de Consulta: convocatoria para los foros y talleres de consulta.
Difusión y promoción de la convocatoria.
Realización de foros y talleres de consulta.
Etapas de sistematización y entrega de resultados.

Tabla 2 Etapas de la consulta para la elaboración de la iniciativa de reforma constitucional y ley reglamentaria en materia de derechos y cultura indígena en el Estado de Nuevo León. Elaboración propia con información de: resultados generales

El análisis siguiente está basado en la etapa: *Realización de foros y talleres de consulta*. La consulta se llevó a cabo, en su mayoría, en los centros comunitarios de los diferentes municipios del Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM), contando con la participación en su mayoría de mujeres indígenas. Los centros comunitarios están ubicados en los municipios de García, Escobedo, Juárez, Salinas Victoria, Monterrey y Apodaca.

Los rubros contenidos en la consulta abarcan: experiencias migratorias, organizaciones participantes o comunidades de origen, empleos y ocupaciones, un apartado dividido en derechos el cual tiene una variación en los temas de acuerdo al lugar en donde fue realizado, un apartado igualmente dividido en los mecanismos de cumplimiento de la ley y sus instrumentos, como los beneficios y responsabilidades, así como de comentarios generales el cual queda abierto a cualquier temática que los consultados quisieran aportar.

Las comunidades donde se realizaron las consultas son coincidentes con los resultados de los censos de población indígena en el Estado, en el sentido que engloban los siete municipios más habitados por población indígena, como se observa en el siguiente gráfico, obtenido a partir de la codificación de las mesas de trabajo:



Gráfica 4 Matriz de codificación mesas de trabajo. Elaboración propia.

La siguiente imagen gráfica sirve para identificar las temáticas y los lugares de donde (mesas de trabajo) se obtuvieron:

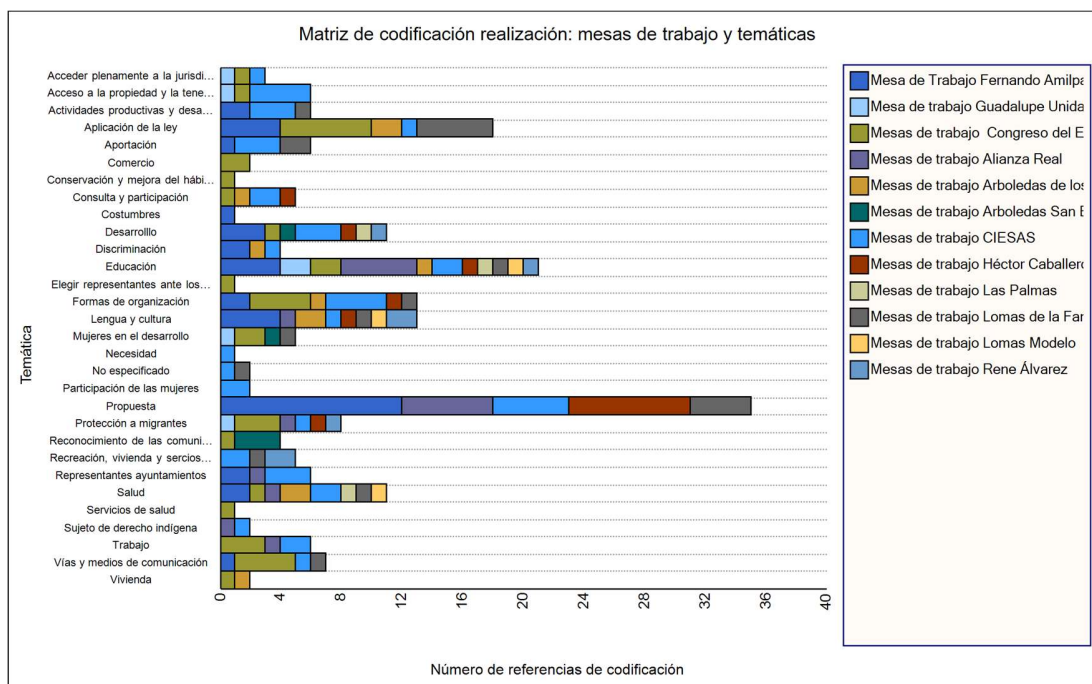


Gráfico 5 Matriz de codificación mesas de trabajo y temáticas. Elaboración propia

6.3 Resultados

Resultados de la consulta

Las peticiones dentro de la consulta pueden ser localizadas en tres apartados: Derechos, comentarios y en el rubro que establece los mecanismos necesarios para la construcción de la ley (beneficios, instrumentos, responsabilidades y aplicación).

Como se mencionó anteriormente, el apartado de Derechos tiene una variación de contenido relacionada con la ubicación donde fue realizada la consulta, por lo que se realizó una consulta de palabras frecuentes para la identificación de temas recurrentes, encontrándose la clasificación que presentamos, igualmente se ha buscado dentro de cada categoría el contenido relacionado con las participaciones personales y recurrentes, que aunque no presentadas en las temáticas específicas, se repetían dentro de diferentes categorías presentadas por la metodología de la consulta.

6.3.1 Educación

En el tema educativo, la población que fue consultada habla de este sobre todo por su relación con el trabajo, en cuanto a su acceso y a las oportunidades que encuentran dentro del Estado. La relación que tiene la persona consultada con el interés de acceso de sus hijos es realmente interesante, si bien hacen una petición apoyos educativos de tipo incentivo, como becas o programas, la gran mayoría de los participantes que tienen una posición sobre el tema es en base al beneficio de otras personas, como lo son los menores de edad.

Dentro de este tema también se puede ver la gran preocupación que tienen por la conservación de su lengua y la importancia de la interculturalidad, y como estas se relaciona con el ámbito educativo. Tiene gran importancia para los consultados el que se enseñe dentro de las escuelas en su lengua materna, con maestros capacitados y bilingües, así como la importancia de lo que denominan ciencias indígenas, así también historia indígena y cultura indígena.

La palabra *oportunidad* es recurrente, esta tiene para ellos una relación con el trabajo o la mejora de trabajo y el avance educativo, y es que mencionan que les es difícil encontrar empleo por la validación de sus estudios, por los requisitos laborales o por el analfabetismo. Para la población adulta es importante encontrar en sus propios trabajos, la oportunidad de mejora dentro de él y el acceso a la educación con el apoyo de los empleadores, ya que, como se mencionará en el rubro del trabajo, la tendencia de horarios laborales extensos es importante.

Sobre las cuotas escolares o colegiaturas, es importante para los consultados el que sean de menor impacto para la familia, les parecen altas o inaccesibles, esto significa la pérdida de un grado escolar en uno de los casos encontrados en el análisis.

Con respecto a este tema fue también necesario dividir en subtemas por su recurrente aparición, entre los cuales se encuentran “becas”, “educación bilingüe” y “cuotas escolares”.

6.3.2 Migración

En general la experiencia migratoria representa problemáticas relacionadas con la vivienda, la movilidad y el empleo. Sin embargo, los consultados hacen referencia de la mejora de las oportunidades laborales y el aumento de los salarios en comparación con los recibidos en sus estados de origen.

Mejor y mayor acceso a la educación para sus hijos y para ellos mismo, igualmente representan otra experiencia satisfactoria de la migración para los consultados.

6.3.3 Trabajo

El gran tema de la consulta es el trabajo, y tiene igualmente múltiples subtemas importantes y reveladores por su general recurrencia en esta población: trabajo doméstico, comercio y este mismo en relación con las artesanías.

El trabajo para la población consultada significa hablar sobre lo que no están obteniendo de este. Para la gran mayoría tener un trabajo en el Estado con relación a su reciente migración, condición indígena y los estudios, tiene consecuencias como la pérdida de derechos laborales, falta de oportunidades o acceso a este, la discriminación para obtenerlo o dentro de él, los horarios, los lugares y su remuneración.

- *Trabajo doméstico*

Sobre las trabajadoras domésticas migratorias, se han encontrado problemáticas que son típicas del tema, la relación problemática y la falta de reconocimiento de derechos laborales son latentes en las consultadas en los talleres relacionados. Los derechos de los trabajadores domésticos migratorios incluyen los salarios, el descanso y la movilidad por nombrar solo algunos. En el caso de la movilidad es coincidente la problemática de las consultadas con observaciones hechas por organismos internacionales, esto en primer lugar por las características que algunos empleadores dan a este tipo de trabajos como lo son los *permisos de salida* o días de descanso sin salida del lugar trabajo, la comunicación con familiares y la necesidad de

desarrollo personal se ven disminuidos, igualmente la necesidad de las trabajadoras por la movilización a sus comunidades de origen para visitar a sus familias a las que no ven por largos periodos de tiempo.

El trabajo doméstico es uno de los subtemas del trabajo, la relevancia de este es de gran importancia para el estado por múltiples razones. En primer lugar y relacionado con la consulta, los casos con mayor participación fue el que se nombró “Taller de consulta a las trabajadoras del hogar”, es importante señalar que la mayoría de las participantes fueron mujeres, encontrando el caso de una mesa donde participaron siete hombres, todos ellos dedicados a la industria y uno no pudo ser descrito.

En este *taller* se desarrolla de manera propositiva y muy específica en las peticiones que hacen a quienes las consultan. La gran preocupación de esta mesa son los *derechos laborales* de las empleadas domésticas, en este sentido puede encontrarse la falta de contratos en sus empleos por lo tanto carecen, en su mayoría, de acceso a programas de vivienda (gran preocupación para las participantes), lo problemático de sus horarios laborales y la falta de descanso, así como la falta de atención y descanso durante la enfermedad.

Sobre la colocación de empleo, se hace mención de *agencias* de las cuales comentan sobre la relación que tienen estas con la falta de derechos laborales, pero igualmente se hace ver la importancia que estas tienen para la obtención de un empleo.

Los horarios laborales de las empleadas domésticas es un tema problemático para la población consultada, tema conocido y palpable dentro de este documento es lo que llaman *trabajadoras de quedada*, que hacen referencia al empleo donde se vive y descansa dentro de su lugar de trabajo. Dentro de este tema se encuentra igual lo que para ellas es una relación de estado civil y su horario laboral, para las empleadas domésticas: las mujeres solteras deberían de ser las elegidas para este tipo de empleo

doméstico puesto que hacen la una relación con el tiempo y las relaciones interpersonales.

Interesante es también, que las mujeres en estos talleres hacían más propuestas para el beneficio de sus hijos o familias que sobre otros ámbitos de su vida que no se relacionaran con el empleo. Si bien una parte de ellas presentan un interés por su avance educativo, siempre es en una relación a otros, por ejemplo, sus empleadores, y el tema no tiene una tendencia alta como por ejemplo si lo tendría: las becas para sus hijos.

- Comercio

El comercio dentro del tema de trabajo se emplea desde los temas de capacitación, su relación con las comunidades y creación de cooperativas, las artesanías, el ambulante y los proyectos de gobierno o en sus centros de comunitarios.

Preocupación relevante sobre esto es lo referente a los permisos de venta, está relacionado incluso con el acceso a la justicia. Es recurrente que se haga mención, cuando se habla sobre comercio, del abuso policiaco por falta de permisos o simple discriminación, la discriminación para realizar estas actividades y la necesidad que tienen del apoyo municipal.

6.3.4 Acceso a la justicia

La justicia con los pueblos indígenas presenta particularidades de sus características diferenciadas del idioma, los aspectos culturales, si situación migratoria, así como las características de desigualdad y marginación a los que son sujetos en las sociedades Latinoamericanas. Por lo que no es de sorprenderse que el resultado de la consulta realizada a la población migratoria y no migratoria indígena de Nuevo León hable de aquello a lo que no son sujetos, la justicia misma.

El acceso a la justicia es un rubro que deriva de la interpretación de las recurrencias de temas relacionados con los derechos dentro del documento analizado. Estos temas tienen relación con otros antes mencionados como *derechos laborales*, pero esto en

una relación conflictiva y su problemática con las instituciones estatales. La población que fue consultada resalta la aplicación de los derechos que conocen tienen o a los que quisieran acceder. Persiste la relación de conflicto con las autoridades locales en lo referente a su trato discriminatorio, así como la documentación que requieren para su acceso a sus derechos civiles, educativos, laborales etc.

Derivado del análisis se pudo encontrar que la población que fue consultada hace referencia en la documentación de dos maneras: a) La falta de documentos por la lejanía de sus localidades de origen y como esto representa una problemática para la realización de trámites en el Estado b) hacen peticiones sobre la creación de padrones de población indígena, así como una identificación que haga específico su origen indígena, la etnia a la que pertenecen y que esto sea validado por un organismo (generalmente piden que se vincule a CDI), autoridades comunitarias o autoridades municipales.

Otra vez la relación que tienen con la justicia y su acceso se presenta de manera problemática, si bien cuando se les cuestiona sobre las experiencias migratorias se puede encontrar que han mejorado su calidad de vida por el acceso al trabajo y a la educación, con el tiempo parece que se vuelve algo problemático, o más problemático que en sus localidades de origen.

La discriminación por parte de las autoridades locales representa otra recurrencia cuando se habla de la justicia o de su experiencia con estas. La autoridad con la presentan más problemáticas, en el caso de la discriminación, es con los cuerpos policiacos, esto tiene una relación con el tema del trabajo/ comercio.

Como último, una problemática conocida de los pueblos indígenas en cuanto a los sistemas de justicia es la no relación que tiene con sus sistemas y reglamentos propios de las comunidades o de las etnias a las que pertenecen o han pertenecido con anterioridad. Si bien puede encontrarse dentro del rubro de acceso a la justicia, esta no es un tema relevante, por lo que se infiere, la población indígena se ha adecuado

al sistema normativo del estado o la población consultada no ha generado un interés específico sobre la temática.

6.3.5 Lengua

La lengua indígena es el rubro que más se encuentra cuando se les cuestiona sobre los derechos, este tema se presenta de una manera positiva y propositiva, haciendo notar el interés que tienen por la conservación de su cultura, y por la transmisión de su lengua materna a las generaciones futuras. Si bien tienen una gran problemática que es en el sentido educativo o dentro de las escuelas del Estado, cuando se habla de la lengua dentro de la consulta siempre está relacionado sus hijos, con su comunidad, con sus fiestas y el requerimiento que hacen de las autoridades para su participación en la preservación de esta.

6.3.6 Discriminación

El tema de la discriminación está relacionado a su vez con otros como el acceso a justicia, la lengua y el trabajo. Esto, por mencionar quizá las áreas donde los participantes pueden ver una diferencia del trato entre ellos y los *mestizos o nacidos en el Estado*, como ellos lo dejan plasmado dentro de los cuestionamientos. El estado de Nuevo León en años pasados se ha ganado primeros lugares cuando se habla de discriminación y quizá la población indígena puede ser la más vulnerable cuando se habla de derechos, ellos lo hacen ver cuando hablan de los tramites que realizan tanto por el aparato burocrático como por lo que representa no tener un traductor en las instituciones a las que acuden, las detenciones arbitrarias o los tratos recibidos por sus empleadores o futuros empleadores. Otro tema que resalta cuando se cuestiona su perspectiva sobre la discriminación sufrida, son los medios de comunicación, y como estos ejercen discriminación sobre la población indígena en general, ya sea en sus programas o en la falta de representación.

6.3.7 Salud

La salud es un tema que deja ver lo positivo y lo negativo de las vivencias en el Estado, igual que en la lengua destaca lo propositivo del discurso, buscan que en las

instituciones de salud exista la medicina tradicional o que se les deje ejercerla, que se enseñe en escuelas lo importante de esta a los alumnos tanto indígenas como a la población en general para que puedan apreciar lo importante que es para su cultura y así se pueda ganar el respeto y aprecio de quienes la desconocen. A su vez, y fuera del tema de la medicina tradicional, existen quejas relacionadas con el acceso y la discriminación, en primer lugar, relacionado a su lengua, y en segundo a la falta de un sistema de salud que pueda satisfacer sus necesidades, derivado de la lejanía o de la definitiva falta de centros de salud en sus comunidades, mucho de esto se puede relacionar a que habitan asentamientos irregulares algunas personas consultadas.

6.4 Resultados oficiales

6.4.1 Resultados generales del conjunto de instituciones participantes de la elaboración de la consulta

El informe de resultados generales de la consulta previa llevada a cabo en el periodo 2011-2012 que dio pie a la Ley de derechos Indígenas en el estado de Nuevo León consta de 21 páginas. Se registra en el un perfil sociodemográfico de la población consultada; la operación de las mesas de trabajo y los responsables de estas y; un análisis preliminar del contenido de la consulta, el cual abarca 15 temas generales y 5 subtemas:

Temas	Subtemas
Protección a migrantes	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo; • Discriminación y; • Servicios profesionales
Acceso a la propiedad, conservación y mejora del hábitat	<ul style="list-style-type: none"> • Vivienda y; • Mejora del Hábitat
Representación ante los ayuntamientos	
Consulta y participación	
Acceso a la jurisdicción del estado, uso del intérprete y defensor	

El sujeto de derecho: ¿indígena o pueblos indígenas?	
Desarrollo	
Educación	
Acceso a la salud	
Espacios de recreación, vivienda y servicios sociales básicos	
Participación de las mujeres	
Vías y medios de comunicación	
Formas de organización y sistemas normativos	
Lengua y cultura	
Actividades productivas y desarrollo sustentable	

Tabla 3 Temas y subtemas de las mesas de trabajo. Elaboración propia.

De las conclusiones que se insertan en los documentos registrados como oficiales y entregados para esta investigación, se obtiene:

La información codificada y sus temáticas son coincidentes con la base de datos de la consulta y su contenido se puede observar en la siguiente gráfica:

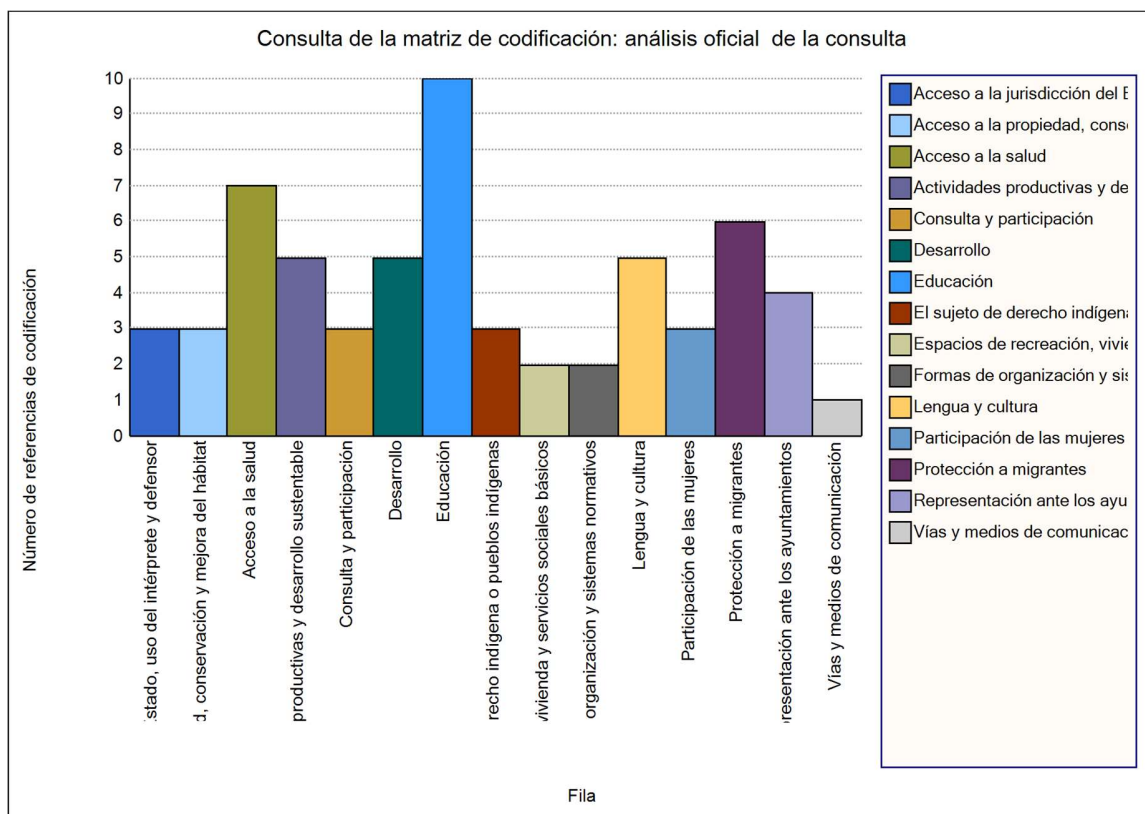
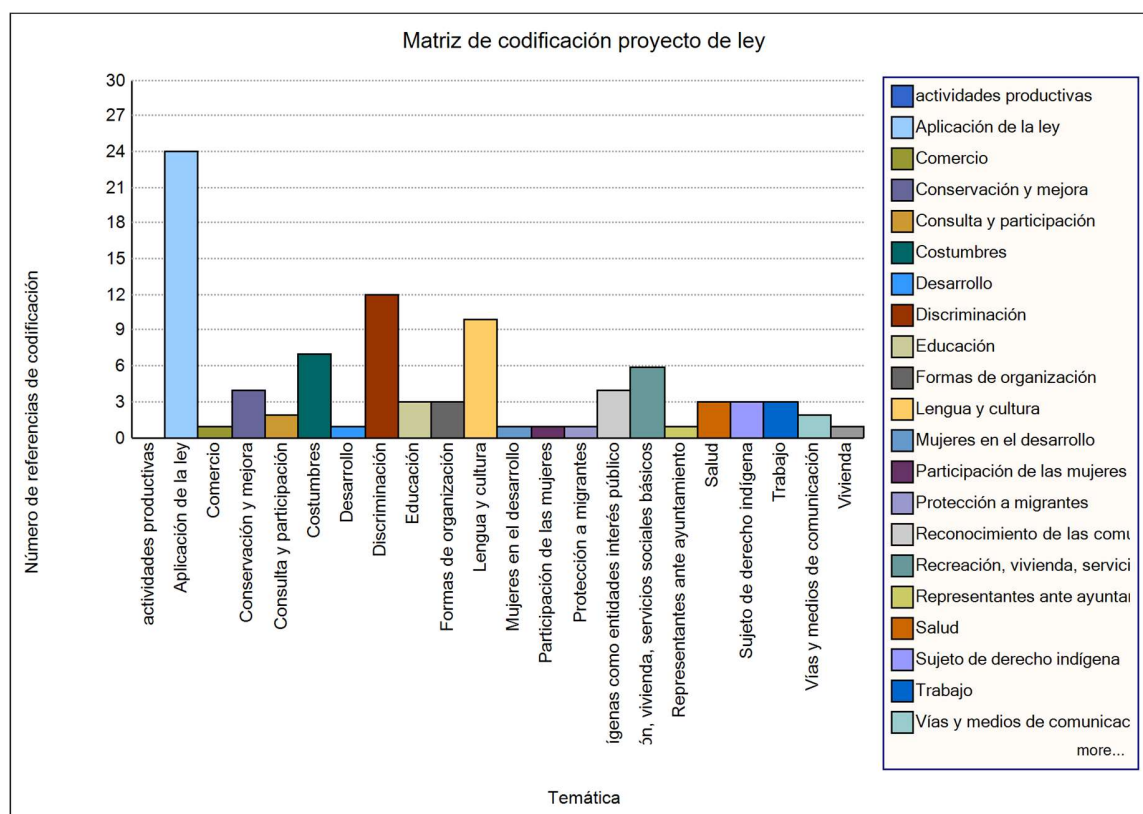


Gráfico 6 Matriz de codificación de documentos de análisis oficiales de la consulta. Elaboración propia

Domina el tema de la educación, la protección a migrantes y el acceso a la salud. Esto revela que el contenido sobre el que se enfocaron los encargados de realizar este análisis se centra sobre esos temas y no que estos sean mas o menos importantes, finalmente este reporte es entregado a quienes tienen como meta realizar una propuesta de ley al Congreso del estado de Nuevo León.

Dicha propuesta de ley tiene la siguiente ponderación de temáticas:



Gráfica 7 Matriz de codificación del proyecto de ley. Elaboración propia

Como se observa hay un cambio importante en la ponderación de los temas, es importante señalar que el hecho de que el tema de aplicación de la ley sea dominante es bastante claro, se trata de una propuesta de ley, sin embargo, se observan que el contenido de la propuesta difiere de lo entregado por quienes se dedicaron a realizar el análisis de la consulta, ejemplo de ello: el tema de salud, que no sólo no destaca, sino que se relega ante otros como discriminación y costumbres.

Finalmente, analizaremos la propuesta y la legislación aproba para seguir descubriendo su relación con el contenido de la consulta y la propuesta entregada.

6.3.1 Congreso del Estado de Nuevo León

Para conocer la discusión oficial que se dio dentro del Congreso del Estado de Nuevo León, se solicitó mediante El Sistema de Solicitudes de Información de la Plataforma Nacional de Transparencia, el Informe de actividades de la Comisión Especial de Asuntos

Indígenas del Congreso del Estado de Nuevo León y cualquier información relacionada con sus trabajos, así como de la Consulta realizada en el año 2011 y/o cualquier documento generado en tanto al trabajo realizado por el Congreso para la elaboración de la Ley de Derechos Indígenas en el estado de Nuevo León; dicha información fue entregada por dicho sujeto obligado por la misma vía por la que fue solicitado en diferentes momentos y con diferencias sustanciales en la documentación entregada, siendo la última solicitud la que más documentos generó como respuesta.

Entre los documentos entregados por el Congreso del estado de Nuevo León, se encuentra el informe de la extinta Comisión de asuntos indígenas, hace constar las actividades de la Comisión Especial la cual fue instalada el 24 de agosto de 2011 según consta en el documento. Dicha Comisión generó dos *asuntos*:

- La iniciativa de reforma Constitucional que contiene los derechos de los indígenas en el Estado, aprobada la 1° vuelta el 24 de octubre de 2011 y 2° vuelta el 21 de 2012, publicada en el POE el día 17 de febrero de 2012 bajo el decreto 308 y;
- Iniciativa de Ley Especial en materia de derechos indígenas del Estado de Nuevo León aprobada el día 30 de mayo de 2012.

Finalmente, el 30 de mayo de 2012 se da por concluida la Comisión Especial y se entrega el informe de actividades. Dentro de estos procesos se encuentra:

La iniciativa de ley de derechos indígenas del estado de Nuevo León, que un Comité Jurídico, conformado por la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Procuración de Justicia Étnica A.C., Zihuame Mochilla A.C., Zihuakali Casa de la Mujer Indígena A.C. así como miembros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI): “a partir de los resultados de la Consulta” elabora el proyecto.

Dentro del proyecto, se encuentra una exposición de motivos, de la cual destaca, un discurso de pertenencia, discutido con anterioridad, este discurso sigue perpetuando la aproximación de las autoridades a los indígenas como sujetos a los que las políticas les son

aplicadas y no como sujetos de la política pública; igualmente se incluye la idea de que las instituciones indígenas, son un proceso que no ha sido tocado por el proceso colonial o moderno, discurso que los coloca como poblaciones suspendidas desde el siglo XVI:

México es uno de los países con mayor diversidad cultural en el mundo gracias a sus pueblos indígenas, los cuales descienden de las poblaciones que habitaban en su actual territorio nacional al momento de la Conquista y que a pesar de experimentar diferentes procesos de segregación y asimilación han logrado reproducir sus instituciones, culturas e identidades.

Sin más discusión sobre el contenido de la exposición de motivos del proyecto, procedemos a hacer el análisis de su contenido jurídico.

Dicho proyecto se presenta al Congreso del estado de Nuevo León el 02 de mayo del año 2012, y que contenía, además de la exposición de motivos, Cuatro Títulos, 39 artículos y un transitorio único. A continuación, haremos una comparación de lo entregado en dicho proyecto y las modificaciones realizadas por el Congreso del estado antes de su aprobación.

Proyecto	Modificación en Comisiones	Modificación fuera de Comisiones
Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y reglamentaria del artículo 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.	Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y reglamentaria del artículo 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Tiene por objeto la garantía, protección, observancia y promoción de los derechos y la	Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y reglamentaria del artículo 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Tiene por objeto la garantía, protección, observancia y promoción de

<p>Tiene por objeto la garantía, protección, observancia y promoción de los derechos y la cultura de los indígenas en el territorio estatal.</p> <p>El criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones de esta Ley será la conciencia de su identidad indígena.</p>	<p>cultura de los indígenas, cuya aplicación corresponde al Estado y a los municipios de Nuevo León.</p> <p>El criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones de esta Ley será la conciencia de su identidad indígena.</p>	<p>los derechos y la cultura de los indígenas, cuya aplicación corresponde al Estado y a los municipios de Nuevo León.</p> <p>El criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones de esta Ley será la conciencia de su identidad indígena.</p>
<p>Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>I. Pueblos indígenas: Las colectividades de personas que descienden de poblaciones que habitan en el territorio actual del Estado, al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales, o parte de ellas y poseen formas propias</p>	<p>Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>I. Pueblos indígenas: Las colectividades de personas que descienden de poblaciones que habitan en el territorio actual del Estado, al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales, o parte de ellas y afirman libremente su</p>	<p>Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>I. Pueblos indígenas: Las colectividades de personas que descienden de poblaciones que habitan en el territorio actual del estado, al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales, o</p>

de organización económica, social, política y cultural o parte de ellas y afirman libremente su pertenencia a cualquier de los pueblos reconocidos en la República;	pertenencia a cualquiera de los pueblos reconocidos en la República;	parte de ellas y afirman libremente su pertenencia a cualquiera de los pueblos reconocidos en la República;
<p>Artículo 10.- El Estado, por conducto de sus instancias educativas, garantizará que las niñas, niños y adolescentes indígenas, tengan acceso a la educación básica, de carácter bilingüe e intercultural.</p> <p>Las lenguas y conocimientos indígenas y no indígenas tendrán la misma preminencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2° de la Constitución Política del Estado</p>	<p>Artículo 10.- El Estado, por conducto de sus instancias educativas, garantizará que las niñas, niños y adolescentes indígenas, tengan acceso a la educación básica, de carácter bilingüe e intercultural.</p>	<p>Artículo 10.- El Estado, por conducto de sus instancias educativas, fomentarán que las niñas, niños y adolescentes indígenas, tengan acceso a la educación básica, de carácter bilingüe e intercultural.</p>

<p>Artículo 13.- El Estado a través de las dependencias correspondientes, promoverá un sistema de becas para los indígenas, en todos los niveles educativos.</p> <p>De la misma manera, los adultos indígenas gozarán de este mismo derecho, para la alfabetización y conclusión de sus estudios</p>	<p>Artículo 13.- El Estado a través de las dependencias correspondientes, promoverá un sistema de becas con igualdad de género para los indígenas, en todos los niveles educativos.</p> <p>De la misma manera, los adultos indígenas gozarán de este mismo derecho, para la alfabetización y conclusión de sus estudios, debiendo el Estado y los Municipios apoyarse en la Federación a través del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.</p>	<p>Artículo 13.- El Estado a través de las dependencias correspondientes, promoverá un sistema de becas con igualdad de género para los indígenas, en todos los niveles educativos.</p> <p>De la misma manera, los adultos indígenas gozarán de este mismo derecho, para la alfabetización y conclusión de sus estudios, debiendo el Estado y los Municipios apoyarse en la Federación a través del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.</p>
<p>Artículo 16.-Las autoridades competentes estatales y municipales a fin de proteger el sano desarrollo de los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años de edad,</p>	<p>Artículo 16.-Las autoridades competentes estatales y municipales a fin de proteger el sano desarrollo de los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años de edad, promoverán que las jornadas laborales no excedan de seis horas. Además,</p>	<p>Artículo 16.-Las autoridades competentes estatales y municipales a fin de proteger el sano desarrollo de los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años de edad, promoverán que las jornadas laborales no excedan de seis horas. Además,</p>

<p>promoverán que las jornadas laborales no excedan de seis horas. Además, procurarán que el trabajo que desempeñen en el seno familiar no sea excesivo, inhumano ni perjudique su salud o les impida continuar con su educación.</p>	<p>procurarán que el trabajo que desempeñen en el seno familiar no les impida continuar con su educación.</p>	<p>procurarán que el trabajo que desempeñen en el seno familiar no les impida continuar con su educación.</p>
<p>Artículo 20.- La medicina tradicional se podrá practicar como un sistema alternativo y complementario para fines curativos. Independientemente de ello, el Estado tendrá la obligación de brindar los servicios de salud a los indígenas.</p>	<p>Artículo 20.- La medicina tradicional se podrá practicar como un sistema alternativo y complementario para fines curativos. Sin que esto supla la obligación del Estado de ofrecer los servicios institucionales de salud.</p>	<p>Artículo 20.- La medicina tradicional indígena se podrá practicar bajo condiciones adecuadas como un sistema alternativo y complementario para fines curativos. Sin que esto supla la obligación del Estado de ofrecer servicios institucionales de salud.</p>
<p>Artículo 22.- El Estado y los municipios establecerán los instrumentos y apoyos</p>	<p>Artículo 22.- El Estado y los Municipios establecerán los instrumentos y apoyos necesarios tendientes a</p>	<p>Artículo 22.- El Estado y los Municipios establecerán los instrumentos y apoyos necesarios tendientes a</p>

necesarios tendientes a garantizar a los indígenas el acceso a una vivienda decorosa. Para tal efecto, diseñarán e implementarán los programas específicos que resulten necesarios, de acuerdo a la normatividad aplicable.	garantizar a los indígenas el acceso a una vivienda decorosa. Para tal efecto, diseñarán e implementarán los programas específicos que resulten necesarios, de acuerdo a la normatividad aplicable.	procurar que los indígenas tengan acceso a una vivienda decorosa. Para tal efecto, diseñarán e implementarán los programas específicos que resulten necesarios, de acuerdo a la normatividad aplicable.
Artículo 23.- El Estado y los municipios facilitarán el acceso y orientación necesaria para el financiamiento público y privado, tendiente a la adquisición, construcción o mejoramiento de la vivienda, de la población indígena.	Artículo 23.- El Estado y los Municipios facilitarán el acceso y la orientación necesario para el financiamiento público y privado, tendiente a la adquisición, construcción o mejoramiento de la vivienda, de la población indígena.	Artículo 23.- El Estado y los Municipios facilitarán el acceso y orientación necesaria para el financiamiento, tendiente a la adquisición, construcción o mejoramiento de la vivienda, de la población indígena.
Artículo 23.- El Estado y los municipios facilitarán el acceso y orientación necesaria para el financiamiento	Artículo 24.- El Estado y los Municipios instrumentarán programas encaminados a fortalecer e incrementar la cobertura de los servicios	Artículo 24.- El Estado y los Municipios instrumentarán programas encaminados a fortalecer e incrementar la cobertura de los servicios

público y privado, tendiente a la adquisición, construcción o mejoramiento de la vivienda, de la población indígena.	sociales básicos de agua potable, drenaje, electrificación y demás servicios que coadyuven al desarrollo integral de los indígenas, siempre y cuando sean asentamientos regulares.	sociales básicos de agua potable, drenaje, electrificación y demás servicios que coadyuven al desarrollo integral de los indígenas, siempre y cuando sean asentamientos regulares.
<p>Artículo 27.- El Estado y los municipios, a través de sus áreas de comunicación, promoverán permanentemente contenidos en su programación oficial sobre culturas, usos y costumbres indígenas, así como programas en lenguas indígenas, considerando los siguientes aspectos:</p> <p>I. La pluriculturalidad del Estado;</p> <p>II. Garantías a los derechos de expresión, información y comunicación; y</p>	<p>Artículo 27.- El Estado y los Municipios, a través de sus áreas de comunicación, promoverán permanentemente contenidos en su programación oficial sobre culturas, usos y costumbres indígenas, así como programas en lenguas indígenas, considerando los siguientes aspectos:</p> <p>I. La pluriculturalidad del Estado;</p> <p>II. Garantías a los derechos de expresión, información y comunicación; y</p> <p>III. El respeto a los derechos de los indígenas.</p>	<p>Artículo 27.- El Estado y los Municipios, a través de sus áreas de comunicación, promoverán de forma periódica contenidos en su programación oficial sobre culturas, usos y costumbres indígenas, así como programas en lenguas indígenas, considerando los siguientes aspectos:</p> <p>I. La pluriculturalidad del Estado;</p> <p>II. Garantías a los derechos de expresión, información y comunicación; y</p> <p>III. El respeto a los derechos de los indígenas.</p>

III. El respeto a los derechos de los indígenas.		
Artículo 28.- El Estado y los municipios están obligados a consultar a los indígenas, en la elaboración del Plan Estatal y Planes Municipales de Desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y en particular a través de organizaciones representativas, y en lo procedentes y viable a incorporar las propuestas que realicen.	Artículo 28.- El Estado y los Municipios podrán consultar a los indígenas en la elaboración del Plan Estatal y Planes Municipales de Desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y en particular a través de organizaciones representativas, y en lo procedente y viable a incorporar las propuestas que realicen.	28.- El Estado y los Municipios podrán consultar a los indígenas en la elaboración del Plan Estatal y Planes Municipales de Desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y en particular a través de organizaciones representativas, y en lo procedente y viable a incorporar las propuestas que realicen.
Artículo 33.- Los agentes del Ministerio Público encargados de la investigación de hechos presuntamente	Eliminado	Eliminado

delictivos de indígenas, se apoyarán con un traductor que conozca la lengua indígena correspondiente.		
Artículo 34.- Los establecimientos los que los indígenas compurguen sus penas deberán contar con programas especiales que ayuden a su reinserción social. Estos programas deberán respetar las lenguas y costumbres indígenas.	Artículo 33.- Los establecimientos en los que los indígenas compurguen sus penas deberán contar con programas especiales que ayuden a su reinserción social. Estos programas deberán respetar las lenguas y costumbres indígenas.	Artículo 33.- Los establecimientos en los que los indígenas compurguen sus penas deberán contar con programas especiales que ayuden a su reinserción social. Estos programas deberán procurar respetar las lenguas y costumbres indígenas
Artículo 35.- En el Estado de Nuevo León los indígenas podrán cumplir sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reinserción a la comunidad de la que formen parte.	Eliminado	Eliminado

<p>Artículo 36.- El Instituto de Defensoría de Oficio instrumentará programas para capacitar a los defensores de oficio en el conocimiento de los derechos indígenas.</p>	<p>Artículo 34.- El Instituto de Defensoría Pública de Nuevo León instrumentará programas para capacitar a los defensores públicos en el conocimiento de los derechos indígenas</p>	<p>Artículo 34.- El Instituto de Defensoría Pública de Nuevo León instrumentará programas para capacitar a los defensores públicos en el conocimiento de los derechos indígenas.</p>
<p>Artículo 37.- El Estado, para garantizar la aplicabilidad de la presente ley, a través de la Secretaría, implementará y operará el Sistema de Información Indígena, en coordinación con las dependencias Federales y locales competentes, a fin de identificar lo relativo a sus particularidades sociales, económicas, culturales y políticas y de identidad, para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en la materia, garantizando en todo</p>	<p>Artículo 35.- El Estado, para garantizar la aplicabilidad de la presente ley, a través de la Secretaría, implementará y operará el Sistema de Información Indígena, en coordinación con las dependencias Federales y locales competentes, a fin de identificar lo relativo a sus particularidades sociales, económicas, culturales, políticas y de identidad, para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en la materia, garantizando en todo momento la participación y representación indígena.</p>	<p>Artículo 35.- El Estado, a través de la Secretaría, implementará y operará el Sistema de Información Indígena, en coordinación con las dependencias Federales y locales competentes, a fin de identificar lo relativo a sus particularidades sociales, económicas, culturales, políticas y de identidad, para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en la materia, garantizando en todo momento la participación y representación indígena.</p>

momento la participación y representación indígena.		
Artículo 38.- El sistema integrará los siguientes datos básicos: Nombre de la colectividad a la que se auto adscribe la persona indígena, datos poblacionales a partir del criterio de auto adscripción, lengua indígena, formas de organización colectiva, sistemas normativos internos, manifestaciones y expresiones culturales. El sistema se actualizará permanentemente con la finalidad de contar con información vigente.	Artículo 36.- El sistema integrará los siguientes datos básicos: Nombre de la colectividad a la que se auto adscribe la persona indígena, datos poblacionales a partir del criterio de auto adscripción, lengua indígena, formas de organización colectiva, sistemas normativos internos, manifestaciones y expresiones culturales. El sistema se actualizará con la finalidad de contar con información vigente.	Artículo 36.- El sistema integrará los siguientes datos básicos: Nombre de la colectividad a la que se auto adscribe la persona indígena, datos poblacionales a partir del criterio de auto adscripción, lengua indígena, formas de organización colectiva, sistemas normativos internos, manifestaciones y expresiones culturales. El sistema se actualizará con la finalidad de contar con información vigente.
Inexistente	Transitorio Artículo segundo. - Para los efectos del artículo 9 segundo	Transitorio Artículo segundo. - Para los efectos del artículo 9 segundo

	párrafo de la presente Ley, los Ayuntamientos tendrán un plazo de 180 días hábiles a la entrada en vigor del presente Decreto para establecer los órganos o comisiones encargados de atender los asuntos indígenas.	párrafo de la presente Ley, los Ayuntamientos tendrán un plazo de 180 días hábiles a la entrada en vigor del presente Decreto para establecer los órganos o comisiones encargados de atender los asuntos indígenas.
--	---	---

Tabla 4 Comparación de contenido de la iniciativa de ley y la ley aprobada. Elaboración propia con información del Congreso del estado de Nuevo León

Con lo anterior en vista, se obtiene que de la iniciativa presentada por el Comité Jurídico se hicieron modificaciones a 17 artículos, ente las cuales se encuentra la eliminación de dos y la inclusión de un artículo transitorio.

De las modificaciones realizadas se obtiene lo siguiente:

1. Artículo 3, que advierte de una posible existencia de poblaciones que habitan el territorio actual de Nuevo León previo a la colonia reconociendo a sus descendientes como pueblos indígenas (modificado en comisiones).
2. Artículo 10, que elimina “garantizará” para sustituirlo por “fomentará”, eliminando así la obligación del estado a dar acceso a los niñas, niños y adolescentes a una educación básica de corte bilingüe e intercultural (modificación realizada fuera de las Comisiones).
3. Artículo 13, enuncia a la institución mediante la cual el estado y los municipios podrán apoyarse para promover la alfabetización y educación para adultos indígenas (modificación en Comisiones).
4. Artículo 16, que elimina las consideraciones “Excesivo”, “inhumano”, ni perjudique su salud” en cuanto al trabajo dentro del seno familiar a los mayores de 14 y menores de 18 años, para dejar

la única consideración de no impedir “continuar con su educación” (modificación en comisiones).

5. Artículo 20, que incluye la consideración de “condiciones adecuadas” en tanto a la medicina tradicional, además de agregar que esta medicina además de tradicional es indígena (modificación fuera de comisiones).

6. Artículo 22, donde nuevamente se excluye el “garantizar” para incluir “procurar” el establecimiento de instrumentos y apoyos necesarios para el acceso a una vivienda digna (modificación fuera de comisiones).

7. Artículo 23, donde se elimina el carácter “público y privado” del financiamiento tendiente a la adquisición, construcción o mejoramiento de la vivienda (modificación fuera de comisiones).

8. Artículo 27, donde se elimina el carácter de “permanente” para incluir “periódico” la promoción de contenidos en su programación oficial sobre culturas, usos y costumbres indígenas, así como programas en lenguas indígenas (modificación fuera de comisiones).

9. Artículo 28, donde se elimina la obligación del estado y de los municipios de consultar a la población indígena para la elaboración de los planes de desarrollo (modificación en comisiones).

10. Artículo eliminado, que buscaba garantizar que los agentes del ministerio público se apoyaran en traductores para la investigación de hechos presuntamente delictivos de indígenas (eliminado en comisiones).

11. Artículo 33, que buscaba establecer la obligación de centros penitenciarios en donde los indígenas compurguen penas a contar con programas que respeten lenguas y costumbres indígenas,

agregando “procurar respetar” y eliminando “deberán” (modificación en comisiones).

12. Artículo eliminado, que buscaba que los indígenas que cumplieran penas privativas de la libertad llevarán sus sentencias en establecimientos cercanos a sus comunidades (eliminado en comisiones)

13. Artículo 34, sustitución de Defensoría de Oficio por Defensoría Pública (modificado en comisiones).

14. Artículo 35, elimina la garantía de aplicación y operación de la ley mediante la Secretaría de Desarrollo Social, permaneciendo la obligación para la última, solamente la implementación y operación del Sistema de información indígena (modificado fuera de comisiones).

15. Artículo 36, elimina para el antes mencionado sistema de información, la actualización permanente del mismo (modificación en comisiones).

16. Segundo transitorio, donde se incluye el plazo que tendrían los municipios para el establecimiento de órganos o comisiones encargados de atender asuntos indígenas.

Conclusiones

Sobre la documentación recogida y analizada, los temas encontrados en los documentos difieren, se puede asumir que debido a su falta de triangulación la consulta contiene más amplitud en las temáticas, los resultados del análisis se ven disminuidos y finalmente en la ley los temas por su intersección son mezclados. Por tal es que no se puede mostrar una guía gráfica sobre que temas fueron menos o más comentados, estudiados y considerados para la todo el proceso de la consulta. Sin embargo, hay temas coincidentes en todas las etapas del proceso que permite hacer una análisis e interpretación de los resultados de dicho proceso.

Es notable el ejercicio realizado en el año 2011 y significa un mínimo de actuación futuro para el ejercicio del derecho a la consulta que tienen los ciudadanos indígenas que habitan en el estado de Nuevo León. La ley es instrumento útil que las organizaciones de la sociedad civil han podido utilizar para impulsar programas, canalizar ciudadanos y trabajar junto con las autoridades, por parte de estas últimas ha servido para sustentar sus políticas públicas y de forma más ordenada llevarlas a cabo.

La investigación de esta consulta tiene como propósito conocer el proceso llevado a cabo, actores relacionados con él y como influyeron en el proceso, así como conocer si este instrumento cumplió con lo establecido por la normatividad internacional y como asunto neural buscar la coincidencia de la consulta realizada a la población indígena con la legislación aprobada.

La consulta no fue llevada a una muestra considerable y representativa de población indígena. La población indígena en el estado de Nuevo León, si bien puede considerarse una minoría, es un conjunto no homogéneo, puede asociarse con un origen diferenciado a los pobladores asentados por generaciones en el estado de Nuevo León y que han creado su propia cultura y formas de organización. Como se ha hecho notar en el cuerpo de este documento, el número de personas consultadas no puede considerarse representativo, en primero lugar debido a que

la consulta fue realizada mayoritariamente en espacios donde las organizaciones participantes ya tenían una historia de trabajo previo, y que igualmente consta en las entrevistas realizadas, no se acudió a la población para los acuerdos de como llevarse a cabo, en que horarios, con que representantes y otras consideraciones que podrían haber sido de gran utilidad en tanto a la búsqueda de contenido representativo de esta consulta.

El hecho de que la mayoría de las personas consultadas fueran mujeres, también pueden dar otro dato a nuestras conclusiones, esto ultimo y la consideración de que las mesas de trabajo fueron realizadas en centros comunitarios (o centros donde se despliega la política pública de corte asistencial) habla de nuevo la no consideración de que esta consulta fuera representativa de las comunidades y toda su diversidad. Ligando, el tema de las mujeres, igualmente, es notable que en el contenido de la consulta el tema es evidente, las mujeres tienen mucho que decir y buscar para su comunidad, sin embargo, en el resultado final (la legislación) es apenas una mención darle enfoque de género sin que se den pautas o se hablen de las especificidades que fueron evidentes en las mesas de trabajo.

La consulta, en palabras de los participantes, omitió la participación de lideres femeninas en su proceso real. Siguen el tema de las mujeres que participaron, pero desde la organización, se hace notorio que las practicas de relegar su participación y por tanto sus ideas sigue siendo una practica constante, el hecho de que sean llamadas para dar formalidad a las actividades es otra muestra que siguen relegadas de lo público, incluso, por organizaciones que tienen sensibilización en el tema. La consulta en cuanto a temáticas es amplia y recoge una amplia gama de temas que pueden ser útiles no sólo para la realización de una legislación, sino para conocer las problemáticas de las comunidades y la creación de política pública.

El análisis cubre casi todos los aspectos de los temas y problemáticas vertidas por los consultados, haciendo una síntesis muy marcada, no olvida los temas centrales. La propuesta de ley es ambiciosa y retoma los temas del análisis

entregado de una forma que los temas son agregados en los artículos propuestos de una manera interseccional.

La ley aprobada si bien es un avance para el reconocimiento de los derechos de los indígenas, es una buena herramienta para su ejercicio y contiene, notablemente, una síntesis de la consulta, sin embargo, es evidente que los legisladores omitieron, con todo propósito, ampliar la forma en la que los indígenas se relacionan con la política pública, con simples cambios de palabras dan giros a las propuestas hechas y omiten en la ley que el estado sea responsable de otorgar las condiciones mínimas a poblaciones con notable marginalización.

Bibliografía

- Aguilar Gil, Y. (2018). Nosotros sin México: naciones indígenas y autonomía. En Y. E. Aguilar Gil, M. Arriaga Cuadrillero, F. Cordova Tapia, A. De Coss, A. Délano Alonso, A. Hernández Gálvez, . . . E. Véla Barba, H. Beck, & R. Lemus (Edits.), *El futuro es hoy. ideas radicales para México* (págs. 137-157). Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- Aguirre Sotelo, V. N., & Wright, C. (2016). Organización política y reconocimiento jurídico de la población indígena en Nuevo León. En C. (. Wright, & V. A. Cuevas Pérez, *Participación ciudadana y democracia en el Estado de Nuevo León* (págs. 187-221). Monterrey : Universidad Autónoma de Nuevo León; Fontamara.
- Arditi, B. (2012). Desacuerdo sin reconciliación: democracia, igualdad y la esfera pública. *Debate feminista*, 45, 41-59.
- Arizpe, L. (1976). Migración indígena problemas analíticos. *Nueva Antropología*, II(5), 66-89.
- Assies, W. (2009). Pueblos indígenas y sus demandas en los sistemas políticos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*(85-86), 89-107.
- Carmona Caldera, C. (2013). TOMANDO LOS DERECHOS COLECTIVOS EN SERIO: EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DEL CONVENIO 169 DE LA OIT Y LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. *Ius et Praxis*, 19 (2), 301-333.
- Cerna Villagra, S. (2018). Desafíos de la participación y representación política de las mujeres indígenas en México. En C. W. (Coord), *Participación política indígena en México*. ITACA.
- CNDH. (Noviembre de 2016). *Informe CNDH*. Obtenido de La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: Pueblos indígenas, derechos humanos y el papel de las empresas: <http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/10064/Laconsultaprevia.pdf>
- CNDH. (2016). *Movilidad, vivienda y derechos humanos*. Ciudad de México .
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (27 de Agosto de 2018). Obtenido de diputados.gob.mx: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf
- Dussel, E. (2014). *Filosofía de la liberación*. México : Fondo de Cultura Económica.
- Eguiguren Praeli, F. J. (2016). El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa: desarrollo, dificultades y desafíos. *Pensamiento Constitucional*(21), 61-80.
- Flick, U. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa* (2da ed.). Madrid, España: Ediciones MORATA; Fundación Paideia Galiza.
- Gaete Uribe, L. A. (2012). El Convenio N° 169. Un análisis de sus categorías problemáticas a la luz de su historia normativa. *Ius et Praxis*, 18(2), 77-124.
- García García, E. (2011). Bartolomé de las Casas y los Derechos Humanos. En M. Macerías, L. Mendez, & (Coord), *Los Derechos humanos en su origen. La República Dominicana y Antón de montesinos* (págs. 81-114). Salamanca : San Esteban .

- Gómez Rivera, M. (2013). LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA RAZÓN DE ESTADO EN MÉXICO: ELEMENTOS PARA UN BALANCE. *Nueva antropología*, XXVI, 43-62. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15929710003>
- Hernández-Díaz, J. (2015). Discurso y práctica del liderazgo femenino en la política local en un ámbito multicultural. En C. Curiel , H. Horten , J. Hernández-Díaz, J. Aranda, & E. Puga , *Repensando la participación política de las mujeres: discursos y prácticas de las costumbres en el ámbito comunitario* (págs. 47-85). Ciudad de México: Plaza y Valdés.
- Herrera, C., & Duhaime, B. (2014). La pobreza de las mujeres indígenas en México. Una intersección de discriminaciones en las políticas de Estado. *Debate Feminista*, 49, 263-285.
- Jáuregui Díaz, J. A., & Ávila Sánchez, M. D. (2016). La migración interna a Nuevo León, 1970 -2015. *XIII Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México*. Ciudad de México .
- Landry, V. (2012). Mujer, migración intrarregional e invisibilidad. *Nomadías*(16), 99-117.
- López Bárcenas , F. (2010). *Legislación y derechos indígenas en México*. México : MC Editores.
- López Bárcenas, F. (2010). *Legislación y derechos indígenas en México* (Tercera ed.). Ciudad de México, México : Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
- López Vyhmeister, R., & Mohr Aros , T. (Julio de 2014). Suceptibilidad de afectación directa en la consulta previa del Conevio 169. Análisis de normas previstas y de su trato en la jurisprudencia ¿Una cuestión de derecho? *Revista de Derecho*, XXVII(1), 105-126.
- Montemayor, C. (2010). *Los pueblos indios de México*. Ciudad de México, México : Random House Mondadori.
- Monterrubio, A. (2014). La consulta y el consentimiento previo, libre e informado como parte del derecho al desarrollo de los pueblos indígenas en México . En J. C. Moguel Viveros, *Derechos indígenas y armonización legislativa* (págs. 147-161). Ciudad de México, México : Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública. Cámara de Diputados/LXII Legislatura.
- Mutsaku Kamilamba, K. (2005). Mestizaje y racismo en la representación política en México. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*(40), 245-263.
- Parrondo Coppel , E. (2009). Lo personal es político. *Trama y fondo: revista de cultura*(27), 105-110.
- Patiño Palacios, L. Á. (2014). Fundamentos y práctica internacional del derecho a la consulta previa, libre e informada a pueblos indígenas. *ACDI-Anuario Colombiano de Derecho Internacional* , 7, 69-111.
- Rea Granados, S. A. (2015). Derecho a la consulta y la participación de los pueblos indígenas. La experiencia Constitucional en los casos de México y Chile. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XLVIII(144), 1083-1117.

- Safa, H. (2008). Igualdad en diferencia: género y ciudadanía entre los indígenas y afrodescendientes . En L. Suárez, E. Martín, & R. (. Hernández, *Feminismos en la antropología: nuevas propuestas críticas* (págs. 54-78). Ankulegi.
- Santamaría, Á. (2006). La institucionalización y la formalización de la "cuestión indígena" en Naciones Unidas. *Desafíos*, 90-118.
- Sciortino , S. (2015). Procesos de organización política de las mujeres indígenas en el movimiento amplio de mujeres en Argentina. Consideraciones sobre el feminismo desde la perspectiva indígena. *Universitas Humanista* (79), 65-87.
- SEGOB. (1996). *Acuerdos de San Andrés "Derechos y cultura indígena"*. Obtenido de zedillo.presidencia.gob.mx:
<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres/comprom1.html>
- Sierra-Camargo, J. (2017). La importancia de decolonizar el derecho internacional de los derechos humanos: el caso de la consulta previa en Colombia. *Revista Derecho del Estado*(39), 137-186.
- Souza Alves, R. V. (2015). Pueblos indígenas, diversidad cultural y el derecho a la autodeterminación: desde el autodeterminación: desde el derecho internacional al constitucionalismo latinoamericano. *Revista de la facultad de derecho*, 119-138.
- Stake, R. E. (1999). *Investigación con estudio de casos* (2da ed.). Madrid: Ediciones MORATA.
- Valdivia Dounce, T. (2013). Reconocimiento de derechos indígenas: ¿Fase superior de la política indigenista del siglo XX? *Nueva Antropología*, XXVI(78), 9-41.
- Vásquez, D. (2013). IV. Los derechos de participación política. En CEPAL, & CELADE, *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos* (págs. 105-112). Santiago de Chile, Chile : Naciones unidas.
- Velázquez Galindo , C. (2011). La repercusión de la migración en los usos y costumbres de las mujeres indígenas. *Alegatos*(78), 531-544.
- Villanueva Flores, R. (2014). Constitucionalidad, pluralismo jurídico y derechos de las mujeres indígenas. *Revista de Derecho Público*(32), 1-28.